



# RAPPORT 2016 SUR L'AIDE BELGE AU DEVELOPPEMENT

Peut-on faire mieux avec moins ?

CNCD

11.11.11

UN COMBAT DE PLEINS DROITS

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Rapport 2016 sur l'aide belge du Centre national de Coopération au Développement (CNCD-11.11.11) dresse un état de la politique belge de coopération au développement. Après un bref aperçu de l'évolution du contexte international, le Rapport analyse les évolutions en termes de quantité et de qualité de l'aide belge, ainsi qu'en matière de cohérence des politiques belges en faveur du développement. Enfin, il consacre son « zoom » sur le bilan de l'efficacité de plus d'un demi-siècle d'aide au développement et conclut sur les perspectives permettant d'adapter celle-ci aux enjeux mondiaux du 21<sup>e</sup> siècle.

Le **contexte international** est marqué par une stagnation de l'aide mondiale autour de 0,3% du revenu national brut (RNB) des pays donateurs. Les besoins sont pourtant grandissants, alors que l'ONU a adopté en septembre 2015 les Objectifs de développement durable, qui représentent le nouvel agenda international du développement. Par ailleurs, les changements climatiques ont occupé une place particulière en décembre 2015, avec l'organisation de la COP21, qui a débouché sur l'Accord de Paris. Cet accord, insuffisant à résoudre le problème climatique, représente cependant un pas important dans la bonne direction. Enfin, l'année 2015 a été marquée par l'augmentation importante du nombre de demandeurs d'asile en Europe, suite à l'exacerbation des conflits dans son voisinage et à la vague de réfugiés qu'ils ont engendrée.

La **quantité de l'aide belge** au développement a baissé de 123 millions EUR entre 2014 et 2015, pour atteindre 1,723 milliard EUR, soit une baisse de 0,46% à 0,42% du RNB. L'aide belge ne cesse de diminuer depuis 2010. La tendance s'est renforcée sous le gouvernement actuel, qui a planifié des coupes budgétaires jusqu'en 2019, auxquelles s'ajoutent les nouvelles réductions opérées lors des conclaves budgétaires, faisant de l'aide au développement la principale variable d'ajustement budgétaire du gouvernement. Toutefois, la Coopération belge a le mérite de se concentrer dans les pays pauvres et les États fragiles. Un choix qui s'accompagne d'une politique de sélectivité démocratique cohérente, mais qui pourrait entraîner une baisse encore plus importante de l'aide belge, en particulier dans les Grands Lacs où le Burundi a déjà vu son aide suspendue en 2015 suite au non-respect de la Constitution. Enfin, le fait marquant de l'aide belge en 2015 est que le premier bénéficiaire en est désormais la Belgique. En cause, la comptabilisation des frais d'accueil des demandeurs d'asile, qui représentent 12% de l'aide en 2015, alors que ces montants ne sont pas dépensés dans les pays partenaires, mais en Belgique.

Au niveau de la **qualité de l'aide**, le ministre de la Coopération a entamé une réforme des différents canaux de la Coopération belge. Il a ainsi proposé de transformer l'actuelle Coopération technique belge (CTB) en une Agence belge de développement (BDA pour

Ce rapport a été rédigé par le CNCD-11.11.11.

Impression > Kliemo  
Imprimé à base d'encre  
végétales sur papier recyclé.

Design > Dominique Hambÿe  
& Élise Debouny

Éditeur responsable  
Arnaud Zacharie, quai du  
Commerce 9 à 1000 Bruxelles

Photo couverture et dos  
de couverture > © Julien Harneis

# SOMMAIRE

Belgian Development Agency). Cette réforme vise trois objectifs politiques principaux : intégrer les différents départements fédéraux dans une approche commune, sélectionner l'acteur le plus adéquat pour la mise en œuvre des différents programmes et décentraliser les processus de décision dans les pays partenaires. La réforme proposée maintient toutefois la structure tricéphale incluant l'administration (DGD), la société d'investissement dans le secteur privé des pays en développement (BIO) et la nouvelle Agence belge de développement (BDA). La réforme de la Coopération belge concerne par ailleurs la coopération non-gouvernementale, visant à réduire la charge administrative de la DGD, à renforcer la concentration géographique des interventions et à favoriser les synergies entre acteurs. Les ONG et les autres acteurs vont ainsi concentrer 90% de leurs interventions dans 30 pays sur base de Cadres stratégiques communs (CSC) permettant d'identifier des cibles stratégiques communes et des synergies opérationnelles.

En matière de **cohérence des politiques en faveur du développement (CPD)**, le dispositif institutionnel instauré par le précédent gouvernement est désormais en état de marche. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été trop rarement utilisée jusqu'ici. La Commission interdépartementale a été nommée en 2015 et a organisé ses deux premières rencontres, mais le manque de ressources humaines à sa disposition, ainsi que l'absence d'une Conférence interministérielle garantissant l'impulsion politique nécessaire, ont rendu son travail difficile. Quant au Conseil consultatif de la société civile, il a remis sept avis au ministre depuis sa création. Au-delà de ces considérations institutionnelles, plusieurs décisions belges ou européennes récentes se sont révélées incohérentes, notamment les mécanismes d'évasion fiscale favorisés par la Belgique et la négociation par l'Union européenne d'accords peu favorables au développement avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). D'autres décisions ont au contraire renforcé la cohérence des politiques belges en faveur du développement, comme la loi belge sur les fonds vautours ou la récente collaboration entre le SPF sécurité sociale et la Coopération technique belge pour mettre en œuvre des projets en faveur de la protection sociale dans les pays en développement.

Enfin, le **zoom** de ce Rapport 2016 s'attarde sur les débats concernant l'aide au développement. Depuis quelques années, celle-ci fait face à une remise en cause de son efficacité, voire de sa pertinence. Pourtant, les études sur l'impact à long terme de l'aide attestent de ses résultats. Si elle n'est pas la panacée, l'aide présente un bilan globalement positif, à condition toutefois que son impact ne soit pas contrecarré par d'autres politiques contre-productives et qu'elle soit allouée en quantité suffisante. L'aide au développement doit certes être réformée, mais son existence semble plus nécessaire que jamais pour contribuer à apporter les réponses adéquates aux enjeux mondiaux du 21<sup>e</sup> siècle.

02  
RÉSUMÉ EXÉCUTIF

04  
LE BULLETIN  
DE L'AIDE BELGE AU  
DÉVELOPPEMENT

06  
CONTEXTE  
INTERNATIONAL

14  
QUANTITÉ DE L'AIDE  
L'AIDE PRINCIPALE  
VARIABLE  
D'AJUSTEMENT  
BUDGÉTAIRE

26  
QUALITÉ DE L'AIDE  
RÉFORME DE LA  
COOPÉRATION BELGE  
À TOUS LES ÉTAGES

36  
COHÉRENCE  
DES POLITIQUES  
UN DISPOSITIF  
AMBITIEUX EN QUÊTE  
DE CADRE POLITIQUE

46  
ZOOM  
BILAN ET  
PERSPECTIVES  
D'UN DEMI-SIÈCLE  
D'AIDE AU  
DÉVELOPPEMENT

52  
RECOMMANDATIONS

54  
ABRÉVIATIONS ET  
ACRONYMES



# LE BULLETIN

DE L'AIDE BELGE  
AU DÉVELOPPEMENT

## QUANTITÉ DE L'AIDE

- L'aide belge a baissé de 0,46% à 0,42% du RNB et reste très éloignée de l'objectif de 0,7% du RNB.
- Aux coupes budgétaires prévues en début de législature s'ajoutent celles opérées lors des conclaves budgétaires, faisant de l'aide au développement la principale variable d'ajustement budgétaire.
- Conséquence de la comptabilisation des frais d'accueil des demandeurs d'asile en Aide publique au développement, la Belgique est devenue en 2015 le premier pays destinataire de sa propre aide.



- + La majorité de l'aide belge est concentrée dans les pays les plus pauvres et les États fragiles.
- + L'aide humanitaire d'urgence de la Belgique a augmenté, après plusieurs années de baisse.
- + La quasi-totalité de l'aide belge est « déliée », c'est-à-dire qu'elle n'est pas liée à l'obligation pour le pays bénéficiaire d'acheter des fournitures belges.

## QUALITÉ DE L'AIDE



- + La Belgique a entamé une profonde réforme de sa Coopération en vue de l'adapter au nouvel agenda international du développement.
- + La réforme de la Coopération belge devrait favoriser les synergies et les complémentarités.



- L'architecture tricéphale de la Coopération belge est maintenue, avec le risque de reproduire les problèmes du passé relatifs à une répartition déficiente des responsabilités.
- La succession de réformes de la coopération non-gouvernementale a entraîné une explosion des charges administratives pour les ONG en 2015 et 2016.

## COHÉRENCE DES POLITIQUES (CPD)



- + Le mécanisme institutionnel adopté en 2014 est en état de marche.
- + Des politiques cohérentes ont été adoptées en matière de lutte contre les fonds vauvours et de protection sociale.



- Il n'y a toujours pas de Conférence interministérielle sur la CPD.
- Des politiques incohérentes ont été adoptées en matière d'évasion fiscale et de commerce avec l'Afrique.



# CONTEXTE INTERNATIONAL

M. DAHINDEN

R

Le contexte international a été marqué par plusieurs sommets, dont l'Assemblée générale de l'ONU qui a adopté les nouveaux Objectifs de développement durable (ODD) et la COP21 qui a adopté l'Accord de Paris sur le climat. L'Union européenne a par ailleurs été victime des « effets boomerang » des conflits qui se multiplient à ses portes, avec la vague de réfugiés majoritairement syriens et les attentats terroristes de Paris et Bruxelles orchestrés par l'État islamique. Dans ce contexte, l'aide au développement mondiale a stagné à 0,3% du RNB des pays donateurs, très loin de l'objectif des 0,7% que ces pays s'étaient pourtant engagés à atteindre en 2015. Le nouveau scandale des « Panama Papers » a en outre une nouvelle fois illustré l'ampleur de l'évasion fiscale internationale et la nécessité de l'enrayer pour mobiliser les moyens nécessaires pour financer le développement durable.

## DERRIÈRE LES ARTIFICES COMPTABLES, L'AIDE MONDIALE STAGNE

En 2015, l'aide mondiale s'est élevée à 131,6 milliards USD, soit une baisse de plus de 5 milliards en termes absolus par rapport à l'année précédente.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui compile chaque année les données, ce montant représente cependant une hausse de 6,9% en termes réels, une fois prises en compte l'inflation et les variations de taux de change<sup>1</sup> : le montant 2015 équivaut en effet à 146,7 milliards USD aux taux de l'année précédente. Au niveau européen, l'aide totale de l'UE, États-membres compris, s'est élevée, selon ses propres chiffres<sup>2</sup>, à 68 milliards EUR en 2015, soit une augmentation de 9 milliards EUR correspondant à 15% par rapport à 2014. Un total qui correspond à une hausse relative, de 0,43% à 0,47% du revenu national brut de l'Union. Mais ce montant correspond à une baisse en dollars, due à la valorisation de ce dernier par rapport à l'euro : selon les chiffres de l'OCDE, l'aide européenne baisse ainsi de 92 à 87,6 milliards USD.

Est-on cependant en droit de se réjouir de la hausse annoncée par l'OCDE, dont l'organisation souligne qu'elle vient s'ajouter aux précédentes pour porter l'augmentation du total de l'aide à 83% depuis l'an 2000 ? Outre le fait qu'on peut s'étonner que l'OCDE traduise soudainement ses données statistiques en « termes réels » pour les présenter sous leur meilleur jour, trois observations permettent de relativiser ce constat optimiste.

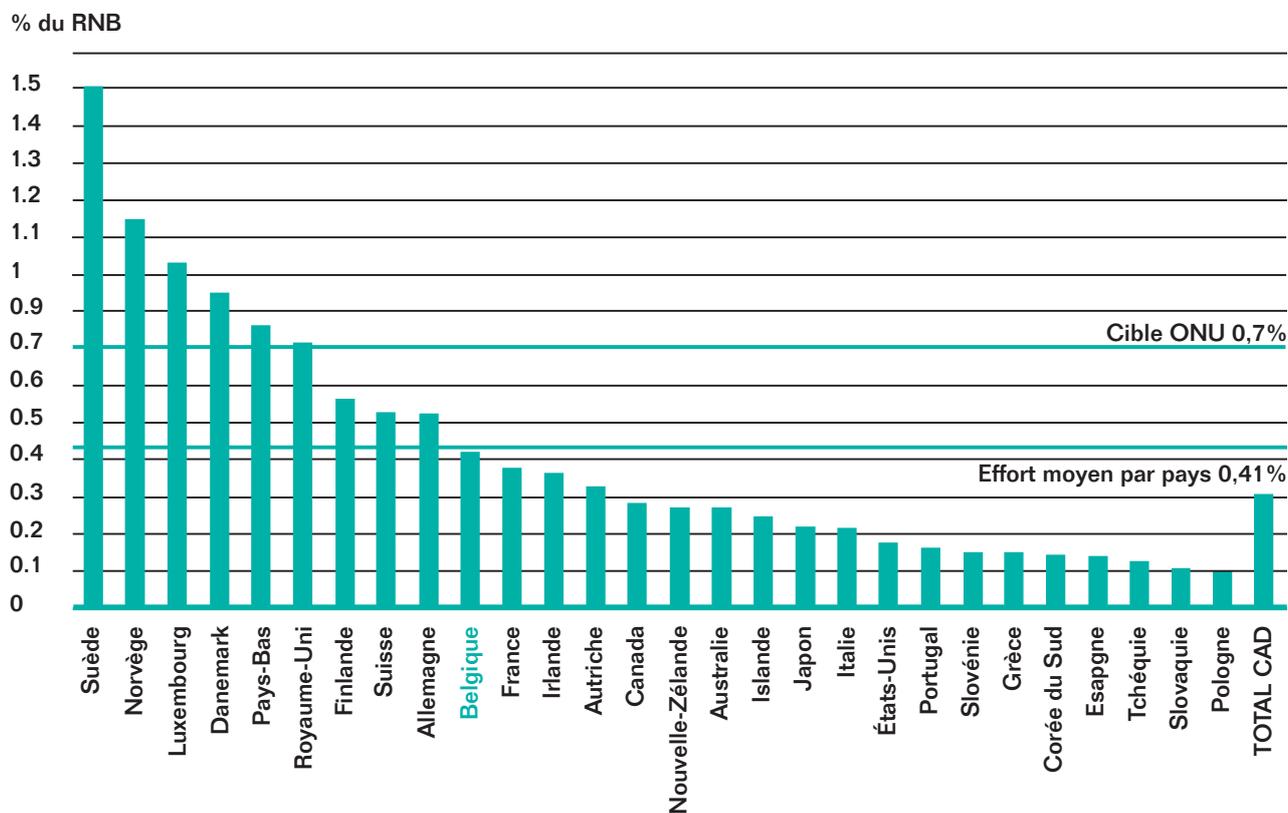
Premièrement, si l'Aide publique au développement (APD) a connu une hausse importante depuis le début du siècle, cet effort s'est principalement observé au cours des cinq années qui ont suivi la Déclaration du Millénaire, en septembre 2000. Après une période marquée par la « fatigue des donateurs » et une baisse de plus de 20%, l'aide est en effet repartie à la hausse à partir de 1998, pour culminer une première fois à 128 milliards<sup>3</sup> USD en 2005. Depuis, elle a subi des périodes de hausse ou de baisse, selon les évolutions de la conjoncture internationale, mais la hausse totale ne représente que 15% sur les dix dernières années.

**1/** OCDE. *Nouvelle hausse de l'aide au développement en 2015, doublement des dépenses consacrées aux réfugiés*. Communiqué de presse, 13/04/2016. Disponible, ainsi que toutes les statistiques historiques de l'APD, sur le site web de l'organisation : <http://www.oecd.org/fr/developpement/stats/> (consulté le 22/06/2016)

**2/** Commission européenne. *L'Aide publique au développement de l'UE par rapport au revenu national brut n'a jamais été aussi élevée*. Communiqué de presse, 13/04/2016. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1362\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_fr.htm)

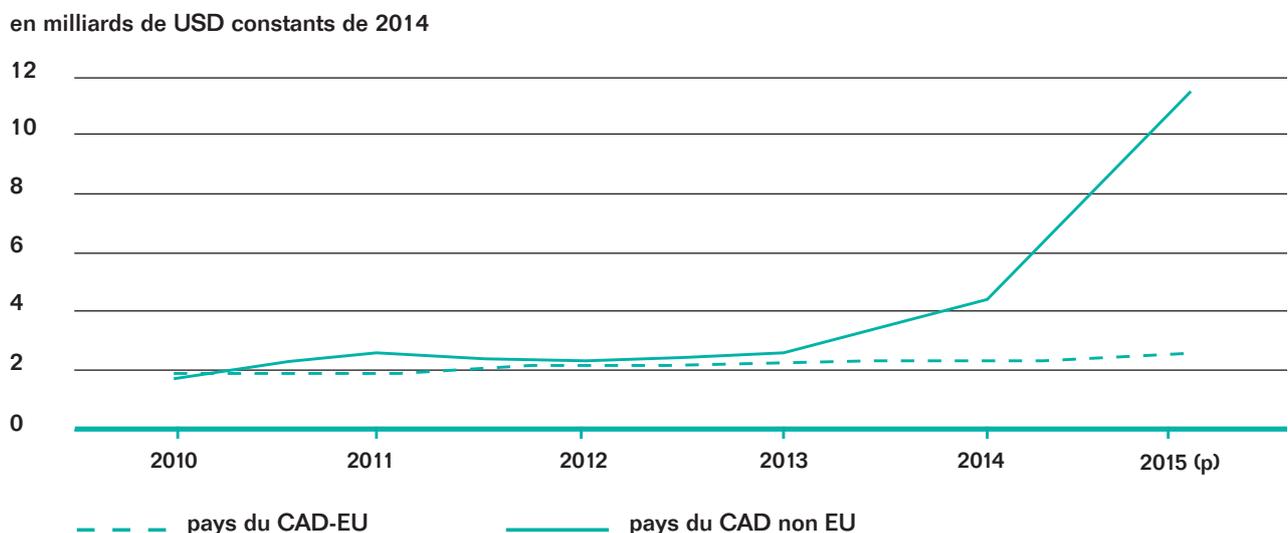
**3/** En dollars constants à leur valeur de 2014, selon les calculs de l'OCDE, *op.cit.*

## APD nette en % du RNB par pays donateurs (2015)



Source : OCDE, 13 avril 2016

## Dépenses d'APD nette sur les coûts des réfugiés dans le pays donneur



Source : OCDE, 13 avril 2016

Deuxièmement, cette hausse est à mettre en relation avec celle du RNB des pays concernés. Si l'on compare la participation réelle des donateurs et leur engagement historique à y consacrer 0,7% de leur RNB, le constat est beaucoup moins encourageant. Depuis dix ans, le pourcentage d'APD des membres de l'OCDE stagne autour de 0,3%, soit moins de la moitié de leur engagement officiel.

Troisièmement, la part la plus importante de la « hausse » est constituée par la valorisation des coûts d'accueil des réfugiés. Il ne s'agit donc aucunement d'apports nouveaux pour contribuer au développement des pays bénéficiaires, mais d'un artifice comptable qui, s'il est autorisé par l'OCDE, n'en représente pas moins une forme d'« aide fantôme ». La valorisation de ces coûts a en effet doublé en un an, passant de 6,6 à 12 milliards USD. Les États membres de l'Union européenne sont responsables de la quasi-totalité de cette augmentation.

On le constate donc, le bilan est bien moins enthousiasmant que ne le laissent apparaître les chiffres bruts. L'année 2015 avait été annoncée il y a de nombreuses années comme celle au cours de laquelle le cap des 0,7% serait franchi. Or, force est de constater qu'on est loin du compte. Seuls cinq pays ont en effet tenu leur engagement. Derrière eux, d'autres pays tirent les statistiques vers le bas, à commencer par les États-Unis, première économie mondiale, qui ne consacrent que 0,17% de leurs revenus aux pays en développement. Quant à la Belgique, après avoir tenté de rejoindre le peloton de tête au cours des années 2000, elle est désormais rentrée dans le rang, à la 10<sup>e</sup> place avec 0,42% de son RNB mobilisé en APD, et se voit dépassée par l'Allemagne, dont l'APD est passée en un an de 0,42% à 0,52 % du RNB.

## L'ADOPTION D'UN AGENDA DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AMBITIEUX

Réunis à New York en septembre 2015, les États membres de l'ONU ont adopté ce qui est, sur le papier, l'agenda international le plus ambitieux de l'Histoire en termes de développement durable. L'Agenda 2030, centré autour de dix-sept « Objectifs de développement durable » (ODD), les engage entre autres à « éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde » au cours des quinze prochaines années, à réduire les inégalités ou encore à éliminer la faim, tout en préservant l'environnement et en assurant la paix<sup>4</sup>. Autre changement majeur par rapport aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), arrivés à échéance en 2015, le retour en force de la dimension économique, avec la prise en compte de l'accès à l'énergie, du travail décent ou encore des besoins en infrastructures. Ce sont donc bien les trois dimensions du développement durable qui se trouvent réunies dans ces nouveaux engagements.

Si cet Agenda devait être réalisé dans son intégralité, on pourrait donc enfin assister à l'universalisation des droits promise par la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948, tout en engageant la transition vers des sociétés plus respectueuses des limites de notre planète. Et c'est sans doute cette notion d'universalisation qui est le changement principal par rapport à la période précédente : alors que les OMD se contentaient d'annoncer une baisse statistique de fléaux tels que la faim et la misère, la Communauté Internationale promet cette fois que « personne ne sera laissé pour compte ». Derrière ce principe se cache un engagement à mener des politiques ciblées vers les groupes les plus vulnérables, afin de leur permettre eux aussi d'accéder à une vie décente.

**4/** Pour un bilan des OMD et une analyse détaillée de l'Agenda 2030, voir l'édition 2015 du présent rapport, ainsi que l'étude publiée par le CNCND-11.11.11 : Benjamin Van Cutsem. *De l'Agenda du Millénaire à l'Agenda 2030. Les nouveaux Objectifs de développement durable sous la loupe*. Bruxelles, coll. Point Sud, février 2016, 48p. Disponible sur le web : <http://www.cncd.be/etude-point-sud-objectifs-developpement-durable>

Malgré ce premier constat très positif, les ambitions affichées risquent d'achopper sur la question financière. Un rapport commandité par les Nations Unies met en effet en évidence la nécessité de mobiliser annuellement le somme de 1 400 milliards USD pour mettre en œuvre les nouveaux objectifs<sup>5</sup>. Soit plus de dix fois le montant 2015 de l'Aide publique au développement (APD). Bien entendu, les évaluations reprises dans ce rapport dépassent de loin la seule APD : elles incluent aussi la mobilisation des ressources nationales et les besoins en investissements privés. Cependant, on peine à imaginer que la Communauté Internationale parvienne à mobiliser de telles sommes sans une réelle volonté politique. Il est donc urgent que les États reprennent le chemin de la mise en œuvre de leurs engagements historiques, tout en permettant la mobilisation maximale des ressources, au travers d'une lutte active contre l'évasion fiscale et de la mise en place d'outils tels que la taxation des transactions financières.

Selon le principe *Leave no one behind*, il sera par ailleurs nécessaire de garantir une attention soutenue pour les pays où la mise en œuvre de ce nouvel Agenda semble la plus difficile : pays les moins avancés, États fragiles ou vulnérables aux changements climatiques. À titre d'exemple, un rapport de l'OCDE paru en juin 2015 a mis en évidence que l'éradication de la pauvreté dans les États fragiles était hors de portée d'ici 2030 : dans ces cinquante pays, dont la majorité se trouvent en Afrique subsaharienne, la pauvreté extrême s'élevait encore à près de 40% de la population en 2010 et ne pourrait, même dans le meilleur scénario, reculer que de moitié au cours des quinze prochaines années<sup>6</sup>. Des paroles aux actes, le chemin sera donc semé d'embûches... D'où l'importance du Forum de Haut-Niveau chargé d'assurer le suivi de cet Agenda, et qui s'est réuni une première fois en juillet 2016.

## COP21 : VERRE À MOITIÉ PLEIN, VERRE À MOITIÉ VIDE

En termes de mise en œuvre des engagements de New York, la COP21, qui se tenait à Paris deux mois plus tard, était un premier test grandeur nature. Six ans après le fiasco du Sommet de Copenhague, les décideurs du monde entier allaient-ils se montrer à la hauteur de l'enjeu et, enfin, parvenir à un accord mondial permettant d'enrayer le réchauffement planétaire ? Les États ne pouvant s'autoriser un nouvel échec complet du processus, un accord était d'emblée très probable. Toute la question était de savoir s'il serait suffisamment juste, ambitieux et contraignant.

Au final, on peut parler d'une avancée réelle, mais insuffisante. En cause, les limites d'un modèle multilatéral basé sur le consensus, qui permet aux États les plus réfractaires d'opposer leur veto à des ambitions qui compromettraient leurs intérêts nationaux à court terme. En cause aussi, l'omniprésence des lobbies industriels, en particulier ceux issus des pays les plus gros pollueurs, dans l'enceinte des négociations.

D'emblée, afin de contourner l'écueil du sujet le plus sensible, à savoir la répartition des efforts en termes de limitation des émissions de gaz à effet de serre, il avait été décidé de laisser cette question de côté. Chaque État a donc été invité à communiquer sur une base volontaire ses ambitions chiffrées (*Intended Nationally Determined Contributions*). Dans les mois précédant la COP21, on a ainsi assisté à un effet d'émulation entre les principaux pays pollueurs (en particulier les États-Unis et la Chine), qui a permis d'augmenter les objectifs. Cependant, le total des ambitions affichées était et est toujours nettement insuffisant

5/ Guido Schmidt-Traub. *Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals Understanding the Billions and Trillions*. UNSDSN, novembre 2015, 137 p. Version web: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/151112-SDG-Financing-Needs.pdf>  
6/ OCDE. *States of Fragility 2015. Meeting Post-2015 Ambitions*. OCDE, juin 2015, p.22

pour permettre à l'augmentation de la température terrestre de se maintenir dans une marge de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, l'objectif antérieurement admis par les États. Il mènerait en réalité la planète à un réchauffement de plus de 3°C.

De plus, il était clair dès le départ qu'il ne serait pas possible d'obtenir un accord réellement contraignant et assorti de mécanismes de sanction pour les contrevenants. Les deux principaux pays émetteurs, États-Unis et Chine, s'y opposaient en effet farouchement.

Malgré ces limites, on peut estimer que l'Accord de Paris représente une avancée majeure et, à certains titres, inespérée pour la justice climatique. Les États disposent désormais d'un instrument universel pour lutter contre les changements climatiques. Celui-ci reconnaît le principe de responsabilités communes mais différenciées entre pays historiquement industrialisés et pays en développement. S'il n'est pas assorti d'objectifs suffisants en termes de réduction des émissions, il fixe le cap de réchauffement à un niveau « bien en-dessous » des 2°C, en « poursuivant les efforts » pour le limiter à 1,5°C. Ceci constituait une exigence majeure des pays les plus vulnérables et de l'Afrique. De plus, un mécanisme de révision périodique des ambitions, obligatoirement à la hausse, est mis en place, une première revue étant attendue dès 2020. Enfin, l'Accord reconnaît les besoins spécifiques des pays en développement, en formalisant l'engagement des pays développés à contribuer aux financements climat à hauteur de minimum 100 milliards USD par an. Il met aussi en place un mécanisme de « pertes et préjudices » à destination des victimes des changements climatiques, dont l'opérationnalisation fera l'objet de négociations à la COP22, à Marrakech, fin 2016.

Comme pour l'Agenda 2030, tout l'enjeu résidera cependant dans la mise en œuvre de cet Accord. Il importe désormais que chaque pays et région du monde prenne le plus rapidement possible les mesures qui permettront de le traduire en actes concrets. Pour l'Europe, cela passe d'abord par une révision du Paquet énergie-climat, qui définit les objectifs de réduction des émissions pour 2030. Ceux-ci, fixés à 40% depuis 2014, sont en effet en-deçà des efforts nécessaires pour se rapprocher de l'objectif de 1,5°C auquel les États ont souscrit. De plus, chaque pays doit désormais se doter d'un plan national lui permettant de respecter ses engagements, ce qui nécessitera pour la Belgique une concertation étroite entre les gouvernements fédéral et régionaux.

## MÉDITERRANÉE : CRISE DES RÉFUGIÉS OU CRISE D'HUMANITÉ ?

En 2015, pas moins d'un million de candidats à l'asile ont pris pied sur le sol européen, parmi lesquels un quart a finalement obtenu le statut de réfugié. Statistique à laquelle il faut ajouter les près de 4000 personnes mortes en mer Méditerranée en tentant de l'atteindre. Au point que le terme de « crise des réfugiés » s'est peu à peu imposé dans le débat politique.

Il est cependant important de relativiser cette crise, qui est en réalité davantage une « crise de l'asile ». Il est indéniable que le nombre de candidats à l'asile arrivés sur le sol européen en 2015 a explosé par rapport à l'année précédente : ils n'étaient que 283 000 en 2014. À l'origine de cette augmentation, on trouve principalement la dégradation d'une série de conflits dans le voisinage de l'UE et, en particulier, en Syrie, dont était originaire la moitié des réfugiés arrivés en 2015. Peut-on pour autant parler d'une situation inédite et ingérable ?

Pour mieux se rendre compte de ce que signifie ce chiffre d'un million, il est utile de le mettre en perspective, à plusieurs égards.

D'abord, il faut noter que la majorité de ceux et celles qui doivent quitter leur lieu de vie ne franchit pas les frontières. On compte dans le monde environ 41 millions de déplacés, 21 millions de réfugiés reconnus et 3 millions de demandeurs d'asile, soit un total de 65 millions<sup>7</sup>. De plus, l'énorme majorité des réfugiés reste le plus près possible de son pays. Pour illustrer ce fait, la situation de la Syrie fait figure de cas d'école. Avant la guerre, celle-ci comptait environ 23 millions d'habitants. Cinq ans plus tard, on compte un total de 7,6 millions de déplacés internes, auxquels s'ajoutent 4,6 millions de réfugiés dans les pays limitrophes et seulement 692 000 dans l'UE. Conclusion : s'il est vrai que près de la moitié de la population syrienne a été forcée à quitter son lieu de vie, seuls 5% de ces déplacés ont soumis une demande d'asile au sein de l'Union européenne. De plus, ces chiffres sont bien entendu à mettre en perspective par rapport à la population totale des différents pays concernés : si en Europe les réfugiés syriens correspondent ainsi à 0,1% de la population de l'Union, le HCR estime aujourd'hui leur nombre à 1 million au Liban, soit l'équivalent de 22% de la population du pays en 2012.

Face à cette situation, la réponse européenne a évolué en dents de scie, mais elle a finalement abouti à un renforcement d'une logique intenable : celle qui prétend juguler à tout prix les flux de réfugiés, au point de violer la Convention de Genève sur le droit d'asile. Si, au sortir de l'été 2015, une porte s'est entrouverte à l'initiative de la Chancelière allemande Angela Merkel, elle s'est vite refermée : sous couvert de protection humanitaire, l'Union n'a fait que renforcer le mandat de l'Agence Frontex, en charge de la surveillance des frontières. Or, cette Agence, si elle dispose d'une énorme autonomie d'action, de moyens sans cesse croissants (un budget de 254 millions EUR en 2016, soit quarante fois son budget initial), elle ne doit à peu près rendre aucun compte aux institutions démocratiques, à commencer par le Parlement européen. Elle est donc en charge de l'organisation d'opérations conjointes de rapatriement, de refoulement en Méditerranée, et signe même des accords de collaboration avec des États tiers sans contreseing parlementaire.

Ce cap politique a connu un sommet au début de l'année 2016, avec la signature d'un accord entre l'UE et la Turquie qui contrevient de façon flagrante à la Convention de Genève : il prévoit en effet le refoulement systématique vers ce pays de tout ressortissant syrien arrivé sans autorisation sur le sol européen, ainsi que son « échange » contre des réfugiés issus des camps établis sur le sol turc (jusqu'à 72 000 maximum).

Entre-temps, la Commission européenne a proposé un système de répartition entre États membres des réfugiés arrivés en Europe, sur base de critères objectifs (poids économique, démographie, taux de chômage, nombre de réfugiés déjà accueillis, etc.). Après des mois de difficiles négociations, un accord a laborieusement été conclu en septembre 2015 sur la répartition de 160 000 réfugiés. Bien que cet engagement modeste ne fût pas à la hauteur de la situation, l'Union européenne s'est révélée incapable d'appliquer ses propres décisions : seuls 2 800 réfugiés avaient été effectivement relocalisés en juillet 2016.

L'impact de ces orientations est une véritable catastrophe humanitaire : plus de 20 000 personnes sont mortes en Méditerranée depuis l'an 2000, et ce chiffre ne fait que s'accroître : l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) évalue le nombre de décès à 10 000 depuis le début de l'année 2014. Sans réorientation majeure de la politique migratoire européenne, sans l'ouverture de voies légales d'accès à son sol, cette crise humanitaire qui ne dit pas son nom perdurera. Il est donc urgent de s'attaquer aux causes profondes de ces crises, ce qui passe entre autres par un renforcement de la coopération internationale.

<sup>7</sup> Sauf mention contraire, les statistiques liées au nombre de réfugiés et de déplacés sont celles publiées sur le site du HCR : [www.hcr.org](http://www.hcr.org).





# QUANTITÉ DE L'AIDE

L'AIDE PRINCIPALE VARIABLE  
D'AJUSTEMENT BUDGETAIRE

## UNE AIDE BELGE EN FORTE BAISSSE

Si les volumes d'aide ont stagné à l'échelle mondiale et européenne, l'aide belge a poursuivi le mouvement à la baisse amorcé en 2011. Le gouvernement Di Rupo avait déjà opéré des coupes cumulées pour un montant de près de 900 millions EUR. Le gouvernement Michel va encore plus loin. Dès le début de la législature, un plan de coupes budgétaires pour un montant supérieur à 1 milliard EUR a été mis en place : « Le Conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé, dans le cadre de la maîtrise des dépenses pendant les années à venir, d'appliquer en 2015 une économie de 150 millions EUR sur la coopération au développement, croissant linéairement jusqu'à 270,3 millions EUR en 2019<sup>8</sup> ». À cela s'ajoutent les coupes supplémentaires opérées lors des conclaves budgétaires en cours d'année, qui concernent en priorité l'aide au développement : 187 et 125 millions EUR supplémentaires ont ainsi été coupés lors des conclaves de 2015 et de début 2016. Au total, l'aide belge au développement est ainsi passée d'un pic de 2,3 milliards EUR en 2010 (0,64% du RNB) à seulement 1,723 milliard EUR en 2015 (0,42% du RNB). Les coupes cumulées opérées entre 2011 et 2019 dans le budget de l'aide s'élèvent déjà à plus de 2,1 milliards EUR. Un montant qui risque d'augmenter encore lors des prochains conclaves budgétaires. La Coopération au Développement est donc de loin la principale victime de l'austérité budgétaire en Belgique.

Le fait que l'aide soit considérée par le gouvernement comme la principale variable d'ajustement budgétaire a d'ailleurs été épinglé par la Cour des comptes. Dans ses « Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016<sup>9</sup> », elle constate que, « le conseil des ministres du 20 mai 2016 a bloqué les crédits d'engagement et de liquidation de la Coopération au Développement pour l'année 2016 à raison de 125 millions EUR », relevant au passage que « ce chiffre représente plus de 30% du montant total du blocage imposé à l'ensemble des départements (402,655 millions EUR) ». La Cour des comptes constate également qu'en 2015, « le gouvernement avait aussi bloqué les crédits de la Coopération au Développement à hauteur de 187,6 millions EUR » et que dans le budget initial de 2016, « le département de la Coopération au Développement avait estimé la sous-utilisation de ses crédits à 186,9 millions EUR ». En d'autres termes, non seulement le gouvernement belge a prévu en début de législature des coupes importantes dans l'aide au développement, mais il prévoit en outre des réductions additionnelles au moment de l'élaboration des budgets annuels. Le plus inquiétant est sans doute la conclusion : « Si l'objectif est de ne pas utiliser les crédits de la Coopération au Développement sur une base structurelle, la Cour des comptes recommande de

**8/** Note de solidarité intégrée à l'exposé général du budget 2016 du gouvernement belge.

**9/** Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, Cour des comptes, juin 2016, pp. 57 et 58

réduire effectivement ces crédits dans le budget général des dépenses au lieu de les bloquer administrativement en cours d'année. En effet, le budget doit donner une image aussi fidèle que possible des dépenses prévues. » Une telle option, qui ne prend pas en compte la flexibilité que nécessite l'allocation de l'aide au développement dans des contextes fragiles et risqués, aurait pour conséquence d'alourdir le montant pourtant déjà élevé des coupes budgétaires planifiées jusqu'en 2019 par le gouvernement Michel.

Quoi qu'il en soit, l'aide belge est passée entre 2014 et 2015 de 1,846 à 1,723 milliard EUR, soit une diminution de 6,7% et, en termes relatifs, une baisse de 0,46% à 0,42% du RNB – très loin des 0,7% que les États membres de l'Union européenne s'étaient engagés à atteindre en 2015. La part de l'aide belge gérée directement par l'administration de la Coopération belge (la DGD) est passée de 1,221 milliard à 1,010 milliard EUR entre 2014 et 2015, soit une réduction de 211 millions EUR en un an. Alors qu'elle faisait encore partie des bons élèves européens en 2010, la Belgique est à présent dans la moyenne européenne, mais les nouvelles coupes annoncées en début de législature la font progressivement glisser vers la catégorie des cancre. En 2015, seuls six pays ont respecté l'engagement de mobiliser 0,7% de leur revenu national en aide au développement : la Suède, la Norvège, le Luxembourg, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

## UNE BAISSÉ QUI AFFECTE TOUS LES CANAUX DE L'AIDE

La diminution budgétaire concerne la totalité des canaux de l'aide belge. La coopération gouvernementale a ainsi vu l'aide qu'elle achemine baisser de 291 à 239 millions EUR entre 2014 et 2015. La Coopération technique belge (CTB) a notamment enregistré une baisse de 175 à 148 millions EUR de l'allocation à ses programmes opérationnels. Un montant historiquement bas pour l'institution chargée de l'exécution des programmes de la coopération gouvernementale.

Le canal de la coopération non-gouvernementale a également baissé de 248 à 228 millions EUR. Une baisse principalement expliquée par la diminution des montants alloués aux programmes des ONG, qui passent de 135 à 122 millions EUR. Sous le gouvernement

Di Rupo, les ONG avaient été immunisées contre les coupes. Ce n'est plus le cas avec le gouvernement Michel. Un accord-cadre conclu en septembre 2015 entre le ministre De Croo et les acteurs de la coopération non-gouvernementale, dans le cadre de la préparation des nouveaux programmes prévus à partir de 2017, limite à 8,5% la réduction budgétaire à assumer par la coopération non-gouvernementale. Toutefois, cette baisse ne prend pas en compte l'impact de la décision du ministre De Croo de supprimer le Fonds belge de sécurité alimentaire, qui finançait notamment sur le budget de l'aide gouvernementale des projets mis en œuvre par des ONG dans le domaine agricole. Si on additionne ce montant aux coupes prévues de 8,5% sur le budget de l'aide non-gouvernementale, c'est une baisse de 20% à laquelle devraient faire face les ONG belges entre 2016 et 2017.

L'aide belge acheminée via des institutions multilatérales a également fortement baissé, passant de 517 à 344 millions EUR. La contribution belge à la Banque mondiale a par exemple baissé de 128 à 12,5 millions EUR entre 2014 et 2015. Cela provient d'un étalement de la contribution belge à la dix-septième reconstitution du fonds de l'Association internationale de développement (IDA), la filiale de la Banque mondiale chargée de financer des programmes de développement dans les pays à faible revenu. Comme l'observe la Cour des comptes<sup>10</sup>, ce tour de passe-passe n'est pas forcément une bonne idée, car au final la facture pour l'État belge sera alourdie de 27 millions EUR (pour une contribution totale initiale de 358,65 millions EUR). En outre, les reconstitutions des ressources IDA ont lieu tous les trois ans, ce qui veut dire qu'à l'avenir, la Belgique devra cumuler les paiements des dix-septième et dix-huitième reconstitutions. Notons également la baisse des contributions pour les « conventions environnementales » (de 72 à 20 millions EUR entre 2014 et 2015), où sont comptabilisées la plupart des contributions belges aux fonds internationaux consacrés à la lutte contre les changements climatiques. Une évolution qui semble contradictoire alors que l'Accord de Paris de décembre 2015 engage la Belgique à redoubler d'efforts en la matière.

Une bonne nouvelle concerne cependant l'augmentation notable de l'aide humanitaire (de 102 à 149,5 millions), qui repart à la hausse après avoir subi de fortes baisses (cf. Rapport 2015 sur l'aide belge).

En outre, la société BIO, chargée du soutien au secteur privé dans les pays en développement et qui a été réformée sous le gouvernement Di Rupo suite aux dérives dont elle avait été accusée (cf. Rapport 2012 sur l'aide belge), a vu son budget passer de 5 à 54 millions EUR entre 2012 à 2014, avant de se tasser à 42 millions en 2015.

**10/** *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2015*, Cour des comptes, novembre 2014, p. 40

# 18 QUANTITÉ DE L'AIDE

rapport 2016 sur l'aide belge au développement

## APD belge 2012-2015 (en millions EUR)

| DGD   | 2012            | 2013            | 2014            | 2015            |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Coopération gouvernementale</b>                |                 |                 |                 |                 |
| Coopération technique (CTB)                       | 168,24          | 172,19          | 175,85          | 148,86          |
| Actions des ANG en synergie                       | 0,30            | 2,24            | 3,30            | 2,45            |
| Consolidation société et bonne gouvernance        |                 | 4,17            | 7,60            | 1,77            |
| Bourses et stages bilatéraux                      | 13,53           | 10,24           | 9,67            | 4,76            |
| Coopération déléguée                              | 26,18           | 14,03           | 24,11           | 9,54            |
| Coopération régionale                             | 5,00            | 9,85            | 2,65            | 0,20            |
| Aide budgétaire générale et sectorielle           | 25,84           | 25,67           | 24,50           | 16,88           |
| Microprojets                                      | 2,38            | 1,58            | 0,87            |                 |
| Société civile locale (à partir de 2013)          |                 | 1,70            | 1,40            | 0,30            |
| Frais de gestion CTB                              | 21,60           | 22,13           | 22,42           | 22,67           |
| Prêts d'État à État                               | 2,35            | 13,06           | 3,60            | 19,92           |
| Fonds belge pour la sécurité alimentaire          | 22,76           | 20,52           | 15,80           | 12,45           |
| <b>Sous-total Coopération gouvernementale</b>     | <b>288,19</b>   | <b>297,37</b>   | <b>291,78</b>   | <b>239,80</b>   |
| <b>Coopération non gouvernementale</b>            |                 |                 |                 |                 |
| ONG : financement par programme                   | 119,57          | 116,16          | 135,06          | 122,46          |
| VVOB  | 9,50            | 9,50            | 9,50            | 8,28            |
| APEFE   | 9,50            | 9,50            | 9,50            | 7,11            |
| VLIR – Conseil interuniversitaire flamand         | 33,79           | 31,71           | 33,45           | 32,78           |
| CIUF/CUD – Centre interuniversitaire de la FWB    | 29,31           | 28,33           | 27,87           | 25,56           |
| Institutions scientifiques                        | 17,13           | 17,37           | 19,46           | 20,10           |
| Société civile locale (jusqu'en 2012)             | 3,27            |                 |                 |                 |
| Africalia   | 2,19            | 2,19            | 2,19            | 2,12            |
| Autres non gouvernemental                         | 8,44            | 13,87           | 11,83           | 10,28           |
| <b>Sous-total Coopération non gouvernementale</b> | <b>232,71</b>   | <b>228,62</b>   | <b>248,86</b>   | <b>228,68</b>   |
| <b>Coopération multilatérale</b>                  |                 |                 |                 |                 |
| Contributions multilatérales obligatoires         | 10,18           | 10,47           | 10,03           | 10,96           |
| Contributions multilatérales volontaires          | 103,81          | 92,18           | 120,58          | 115,79          |
| Fonds européen de développement et Banque         | 102,84          | 113,95          | 115,16          | 120,02          |
| Groupe Banque mondiale                            | 130,00          | 130,05          | 128,05          | 12,50           |
| Banques régionales de développement               | 13,97           | 50,04           | 50,15           | 48,47           |
| Conventions environnementales                     | 32,48           | 48,49           | 72,09           | 20,24           |
| Annulations multilatérales de dettes              | 20,59           | 21,97           | 20,96           | 16,50           |
| <b>Sous-total coopération multilatérale</b>       | <b>413,87</b>   | <b>467,14</b>   | <b>517,03</b>   | <b>344,49</b>   |
| <b>Programmes humanitaires</b>                    | <b>83,60</b>    | <b>129,86</b>   | <b>102,03</b>   | <b>149,49</b>   |
| <b>Aide au secteur privé, BIO</b>                 | <b>5,92</b>     | <b>25,98</b>    | <b>54,93</b>    | <b>42,23</b>    |
| <b>Sensibilisation en Belgique (hors ONG)</b>     | <b>5,96</b>     | <b>5,99</b>     | <b>5,62</b>     | <b>4,18</b>     |
| <b>Administration, évaluation, autres</b>         | <b>1,73</b>     | <b>1,88</b>     | <b>1,31</b>     | <b>1,68</b>     |
| <b>Total DGD</b>                                  | <b>1 031,97</b> | <b>1 156,85</b> | <b>1 221,57</b> | <b>1 010,56</b> |

| <b>AE – AFFAIRES ÉTRANGÈRES (HORS DGD)</b>      | <b>2012</b>     | <b>2013</b>     | <b>2014</b>     | <b>2015</b>     |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Aide d'urgence, B-FAST                          | 0,29            | 0,70            | 0,35            | 0,80            |
| Prévention de conflits / Diplomatie préventive  | 21,61           | 8,28            | 5,66            | 20,00           |
| Contributions aux institutions internationales  | 11,27           | 12,38           | 13,16           |                 |
| Bonification d'intérêts (à partir de 2010)      | 26,24           | 18,61           | 20,34           | 11,53           |
| Presse / communication                          | 0,06            | 0,35            | 0,31            | 0,20            |
| Frais administratifs (partie APD)               | 42,70           | 41,18           | 44,05           | 42,00           |
| <b>TOTAL AE (hors DGD)</b>                      | <b>102,16</b>   | <b>81,50</b>    | <b>83,87</b>    | <b>74,53</b>    |
| <b>AUTRES SOURCES OFFICIELLES</b>               |                 |                 |                 |                 |
| SPF Finances – Recouvrement des prêts d'État    | -24,27          | -22,84          | -22,99          | -23,24          |
| SPF Finances – Multilatéral                     |                 |                 | 14,22           | 35,46           |
| SPF Finances – Autres                           | 2,30            | 2,25            | 2,13            | 2,00            |
| Aide belge via Commission européenne (hors FED) | 258,51          | 259,27          | 270,18          | 297,01          |
| Annulation de dettes via l'Office du Ducroire   | 211,62          | 9,55            | 5,76            |                 |
| Autres Services publics fédéraux                | 3,66            | 1,54            | 1,15            | 1,20            |
| Coûts imputés des étudiants                     | 39,38           | 42,74           | 43,23           | 45,00           |
| Partie APD des dépenses de Fedasil              | 97,84           | 117,53          | 140,70          | 205,64          |
| Région et Communauté flamandes                  | 51,47           | 56,06           | 56,51           | 55,40           |
| Région wallonne / Communauté française          | 31,48           | 29,62           | 24,58           | 25,00           |
| Autres services publics décentralisés           | 10,58           | 9,93            | 10,87           | 10,00           |
| <b>TOTAL AUTRES SOURCES OFFICIELLES</b>         | <b>682,57</b>   | <b>505,64</b>   | <b>546,34</b>   | <b>653,47</b>   |
| <b>REMBOURSEMENTS ET RECETTES</b>               |                 | <b>-11,01</b>   | <b>-5,28</b>    | <b>-14,65</b>   |
| <b>TOTAL APD BELGE</b>                          | <b>1 816,70</b> | <b>1 732,98</b> | <b>1 846,49</b> | <b>1 723,91</b> |
| <b>% APD BELGE TOTAL / RNB</b>                  | <b>0,47%</b>    | <b>0,44%</b>    | <b>0,46%</b>    | <b>0,42%</b>    |
| <b>RNB</b>                                      | <b>388 250</b>  | <b>391 281</b>  | <b>398 186</b>  | <b>407 237</b>  |

Source : DGD, juin 2016

## UNE AIDE DESTINÉE EN PRIORITÉ AUX ÉTATS FRAGILES

La concentration de l'aide dans les pays à faible revenu et les États fragiles est une des caractéristiques de la Coopération belge. Cette option est pertinente, car ce sont ces pays qui ont le plus besoin d'aide extérieure. La note de solidarité du gouvernement belge annexée au budget 2016 affirme ainsi que « l'APD aux pays les moins avancés sera augmentée, au cours de la présente législature, à 50% de l'APD totale belge. L'APD devrait en effet se concentrer sur les pays où les besoins sont les plus grands et où l'APD est encore la principale source de financement externe<sup>11</sup> ». La majorité de l'aide belge est ainsi destinée ces dernières années aux pays d'Afrique centrale, ainsi que, dans une moindre mesure, à des pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord et à la Palestine.

La priorité donnée aux pays pauvres et fragiles s'accompagne toutefois d'une politique de « sélectivité démocratique » de l'aide, qui consiste à conditionner l'allocation de l'aide au respect de la démocratie et des droits humains (cf. Rapport 2015 sur l'aide belge). Or les pays des Grands Lacs sont précisément des pays où le respect des droits fondamentaux n'est pas garanti. Il peut en résulter une suspension de l'aide qui s'ajoute aux coupes budgétaires pour réduire encore davantage le montant effectivement dépensé. Premier pays concerné, le Burundi, où le président Nkurunziza s'est fait réélire en 2015 pour un troisième mandat alors que la Constitution n'en permet que deux, a vu la quasi-totalité de l'aide belge suspendue : le montant des programmes exécutés par la CTB est passé de 46 à 6 millions EUR entre 2014 et 2015.

Le même mécanisme risque de se reproduire en République démocratique du Congo, où le deuxième mandat du président Kabila s'achève le 19 décembre 2016, selon la Constitution qui limite les mandats présidentiels à un maximum de deux, sans que des élections ne soient prévues avant cette date. Certes, le président Kabila n'a à ce jour pas annoncé vouloir se représenter pour un troisième mandat, mais il ne semble pas pressé d'organiser les élections, d'autant plus que la Cour constitutionnelle a affirmé que le président en exercice a le droit de rester en poste tant que de nouvelles élections n'ont pas eu lieu. S'il décidait, en violation de la constitution, de briguer un nouveau mandat, tout indique que la sentence serait identique que pour le Burundi, aboutissant à la suspension de l'aide belge. Le ministre De Croo a déjà annoncé qu'il n'organiserait pas de commission mixte avec la RDC tant que des élections démocratiques n'y auront pas été organisées.

**11/** *Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2016. Exposé général.* Chambre des représentants, DOC 54 1350/001, p. 148

Le Rwanda est un cas différent, en ce sens que contrairement à ses deux voisins, le président Kagame a réussi, comme le président ougandais Museveni avant lui, à faire modifier la Constitution pour lui permettre de se représenter pour un troisième mandat en 2017. Il est donc probable que le traitement soit différent et que l'aide belge ne soit pas suspendue pour cette raison.

Quoi qu'il en soit, bien que cette politique de sélectivité démocratique soit cohérente avec la nécessité de soutenir les sociétés civiles locales qui revendiquent le respect du prescrit constitutionnel, elle n'en a pas moins un impact direct sur les volumes d'aide alloués par la Belgique. Le risque existe dès lors que l'aide soit suspendue vis-à-vis des principaux pays partenaires de la Coopération belge. C'est pourquoi le gouvernement devrait réfléchir à des solutions de rechange pour acheminer une partie de l'aide par des voies parallèles au canal gouvernemental, notamment en transitant par des ONG lorsque la situation le permet, ce qui n'est pas toujours le cas : plusieurs partenaires des ONG belges, dont ceux du CNCD-11.11.11, ont ainsi vu leurs activités interdites et leurs comptes bancaires bloqués par le gouvernement burundais, du fait de leur implication dans les manifestations demandant le respect de la Constitution. Sans de telles solutions, le risque est grand que les populations des pays concernés soient victimes d'une sorte de « double peine » : privées de bonne gouvernance démocratique, elles seraient également privées d'une aide dont elles ont pourtant grandement besoin.

### Montant des programmes exécutés par la CTB en Afrique centrale (en millions EUR)

|         | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------|------|------|------|
| RDC     | 49,2 | 43   | 34,7 |
| Rwanda  | 28   | 21   | 25   |
| Burundi | 33   | 46   | 6    |

## LA BELGIQUE, PREMIÈRE BÉNÉFICIAIRE DE SON AIDE VIA LES FRAIS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, principale autorité en matière de statistiques de l'aide au développement, accepte qu'un certain nombre de dépenses puissent être comptabilisées dans l'APD alors même qu'elles ne sont pas dépensées dans les pays partenaires du Sud. C'est ce que la société civile appelle l'« aide fantôme ».

Parmi ces différentes catégories de dépenses, les frais d'accueil des demandeurs d'asile dans les pays donateurs ont connu une véritable explosion en 2015, suite à l'augmentation importante du nombre de réfugiés fuyant les conflits au Moyen-Orient. Si ces dépenses sont évidemment légitimes et nécessaires, le fait que l'OCDE permette de comptabiliser les frais de la première année de prise en charge des demandeurs d'asile a pour effet de gonfler artificiellement le montant 2015 de l'aide européenne. À un tel point que plusieurs pays européens, dont la Belgique, sont désormais les premiers pays de destination de leur propre aide au développement !

Le principal argument pour justifier l'intégration des frais d'accueil dans les statistiques de l'aide est leur analogie avec les dépenses pour l'accueil des réfugiés et autres personnes déplacées dans les pays en développement, qui sont acceptées universellement comme APD. Il s'agit pourtant d'une analogie viciée : contribuer à la prise en charge des personnes déplacées suite à des conflits, des catastrophes naturelles ou des aléas climatiques dans des pays en développement ressort indubitablement d'une aide humanitaire. De même, considérant que l'écrasante majorité de ces personnes qui se réfugient au-delà d'une frontière le font dans des pays pauvres du Sud, il est indispensable d'aider ces pays à y faire face. Par contre, admettre la comptabilisation de ces frais d'accueil dans les pays donateurs conduit *de facto* à admettre que le pays donateur lui-même soit le principal bénéficiaire de sa propre aide au développement. Ce n'est pas seulement vrai en termes statistiques, mais aussi en termes économiques : les différents frais d'accueil et de prise en charge des réfugiés (salaires, matériel et services divers) sont injectés dans l'économie du pays donateur, pas dans l'économie des pays en développement.

L'accueil des réfugiés a ainsi représenté pas moins de 33,8% de l'APD en Suède, 26,8% en Autriche et 25,5% en Italie. Pour la Belgique, il s'agit de 206 millions EUR en 2015, contre 141 en 2014, ou encore 12% de l'APD belge en 2015, contre 7,6% en 2014. Résultat : l'allocation à l'agence Fedasil a même dépassé en 2015 la totalité du budget de la CTB (148,86 millions EUR) ! Sans la crise de l'asile de 2015, la baisse de l'aide belge aurait donc été nettement plus prononcée : elle aurait été de 12,2% entre 2014 et 2015, plutôt que les 6,7% constatés dans les tableaux officiels.

L'analyse des chiffres conduit en outre à prévoir un impact budgétaire encore plus important en 2016, malgré la baisse importante du nombre de demandeurs d'asile constatée depuis début 2016. En effet, les lignes directrices du CAD de l'OCDE relatives à la prise en compte de ces frais dans l'APD sont très vagues<sup>12</sup> : elles précisent uniquement que les dépenses relatives à la prise en charge des douze premiers mois de séjour des demandeurs d'asile peuvent être prises en compte. Par conséquent, chaque État membre de l'OCDE applique sa propre méthode comptable, ce qui finit par créer une situation confuse. La Belgique applique la méthode suivante :

– le calcul du coût journalier par demandeur d'asile (les dépenses de Fedasil admises sont notamment le frais de logement, nourriture, habillement, argent de poche, assistance sociale, médicale et psychologique, ainsi qu'un pourcentage des frais administratifs),

**12/** ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodologies for calculating costs, OCDE, avril 2016, <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>

**13/** Statistiques d'asile. Rapport mensuel, décembre 2015, CGRA, [http://www.cgra.be/sites/default/files/statistiques\\_asile\\_decembre\\_2015\\_0.pdf](http://www.cgra.be/sites/default/files/statistiques_asile_decembre_2015_0.pdf)

**14/** Les États membres de l'UE ont accordé en 2015 la protection à plus de 330 000 demandeurs d'asile. Communiqué de presse d'Eurostat, 20 avril 2016

- la multiplication de ce coût par le nombre de réfugiés reconnus pendant l'année concernée,
- l'ajout des frais d'un éventuel retour volontaire dans le pays d'origine pour les candidats déboutés.

Il est important de considérer cette méthode de calcul pour comprendre les raisons de l'envolée statistique de 2015, mais aussi pour anticiper les chiffres de 2016. En effet, selon les chiffres du Commissariat général aux réfugiés et apatrides<sup>13</sup> (CGRA), l'année 2015 a connu une augmentation importante des demandes d'asile (35 476 contre 17 213 en 2014), même si elle ne constitue pas un record historique (plus de 42 000 demandes avaient par exemple été enregistrées en 2000). Les décisions de reconnaissance du statut de réfugiés se sont élevées en 2015 à 9 220, selon Eurostat<sup>14</sup>. Pour l'année 2016, seuls les chiffres des cinq premiers mois de l'année sont disponibles à ce stade. Ils permettent néanmoins d'observer certaines évolutions.

On observe ainsi une baisse significative des demandes d'asile depuis début 2016: de 2 842 à 1 193 entre janvier et mai 2016. Par contre, les décisions de reconnaissance semblent connaître une évolution inverse, *grosso modo* un doublement. La comparaison est en partie faussée par le changement de méthodologie des statistiques du CGRA, qui concernaient en 2015 les dossiers (un seul dossier pouvant concerner plusieurs personnes, par exemple un ou deux parents et leurs enfants mineurs) et en 2016 les personnes. Il apparaît néanmoins, à moins que Fedasil parvienne à réduire considérablement le « coût journalier » de l'accueil du demandeur d'asile, que la partie « frais d'accueil des réfugiés dans le pays donateur » des statistiques de l'aide belge devrait enregistrer un doublement. Il faut donc s'attendre à ce que les frais de prise en charge des réfugiés représentent environ le quart de l'aide belge en 2016.

## Nombre total de personnes qui ont introduit une demande d'asile en 2016

|              | 2015          | 2016         | +/- en % 2016 vs 2015 | +/- en % vs mois précédents |
|--------------|---------------|--------------|-----------------------|-----------------------------|
| Janvier      | 1 717         | 2 842        | 65,5%                 | -45,7%                      |
| Février      | 1 642         | 1 523        | -7,2%                 | -46,4%                      |
| Mars         | 1 755         | 1 374        | -21,7%                | -9,8%                       |
| Avril        | 1 627         | 1 300        | -20,1%                | -5,4%                       |
| Mai          | 2 094         | 1 193        | -43,0%                | -8,2%                       |
| Juin         | 2 894         |              |                       |                             |
| Juillet      | 3 601         |              |                       |                             |
| Août         | 5 595         |              |                       |                             |
| Septembre    | 6 830         |              |                       |                             |
| Octobre      | 6 043         |              |                       |                             |
| Novembre     | 5 724         |              |                       |                             |
| Décembre     | 5 238         |              |                       |                             |
| <b>Total</b> | <b>44 760</b> | <b>8 232</b> |                       |                             |



## AIDE HUMANITAIRE EN HAUSSE

En 2015, les budgets de la DGD pour l'aide humanitaire ont augmenté de 47,5 millions EUR, atteignant 149,53 millions EUR. Sur ce total, un peu plus d'un tiers (soit 51,6 millions) a été consacré à la crise en Syrie et en Irak<sup>15</sup>. Les autres canaux par lesquels une partie de l'APD peut être considérée comme « humanitaire » ont également connu une hausse, à hauteur de 110 millions EUR : 65 millions pour Fedasil, 30 millions de quote-part belge dans le Fonds européen de développement (FED) et 21 millions via le SPF Finances qui contribue aux institutions multilatérales. Mais la hausse la plus spectaculaire se trouve dans l'affectation à B-FAST, qui s'élève à 800 000 euros, soit 2,3 fois les montants de l'année antérieure. Les derniers engagements internationaux de la Belgique en matière d'aide humanitaire laissent présager le maintien de cette tendance.

Le premier Sommet humanitaire mondial, qui s'est tenu à Istanbul en mai 2016, a d'ailleurs lancé la promesse d'un *Grand Bargain*, par lequel 30 États et agences internationales ont pris 51 engagements pour combler le manque de financements internationaux, estimé à 15 milliards USD par les Nations Unies, et rendre leurs financements d'urgence plus effectifs et efficaces. Ce groupe des principaux donateurs d'aide humanitaire à l'échelle mondiale, dont fait partie la Belgique, devrait ainsi d'ici à 2020 avoir avancé en matière d'harmonisation des procédures et de financement direct aux acteurs locaux. La société civile internationale a en effet tiré la sonnette d'alarme ces dernières années, en appelant les bailleurs de fonds à améliorer leur capacité de réaction aux crises multiples auxquelles la Communauté Internationale est confrontée. Le soutien aux ONG du Sud, en tant qu'acteurs incontournables et légitimes dans le fonctionnement du système humanitaire, était jusqu'ici trop faible (avec à peine 1% des financements internationaux), alors qu'elles sont « les principales concernées par les crises humanitaires et souvent les premières à y répondre<sup>16</sup> ». Avec un objectif d'allouer au moins 25% des financements humanitaires à ces acteurs d'ici 2020, le *Grand Bargain* devrait constituer une étape importante pour permettre une meilleure prévisibilité de l'aide en première ligne, dès les premiers instants d'une crise.

En tant que quinzième donateur d'aide humanitaire au monde, la Belgique a fait part de sa volonté de contribuer à l'« efficacité de l'écosystème humanitaire<sup>17</sup> ». Les ONG humanitaires rappellent par ailleurs l'importance d'une cohérence dans la gestion par la Belgique des besoins en matière d'accueil des réfugiés, qu'ils soient en route vers ou déjà présents sur le territoire européen<sup>18</sup>. À ce besoin de plus grande cohérence des politiques d'aide humanitaire et de gestion des migrations, s'ajoute l'appel à une meilleure articulation des appuis au continuum « urgence, réhabilitation, développement » (*Linking Relief, Rehabilitation & Development* ou LRRD). Tous attendent donc la concrétisation des engagements dans les faits. Si la réforme de la coopération humanitaire entrée en vigueur en 2014 a eu le mérite d'assurer une plus grande prévisibilité pour les financements, particulièrement en contexte de crises et de fragilité, il reste encore plusieurs incertitudes quant à la capacité de la Coopération belge à adapter son appui aux programmes et acteurs qui interviennent sur ce lien entre « humanitaire » et « développement ».

**15/** Rapport annuel 2015 de la Coopération belge au Développement, DGD, mai 2016, p.62

**16/** Communiqué de Médecins du Monde à l'issue du Sommet humanitaire mondial, 25 mai 2016, <https://www.medecinsdumonde.be/sommet-humanitaire-mondial-lamorce-dun-tournant>

**17/** Interview du ministre Alexander De Croo dans La Libre Belgique du 23 mai 2016, à l'issue du Sommet humanitaire mondial

**18/** Communiqué de presse d'Oxfam Solidarité dans le cadre du Sommet humanitaire mondial à Istanbul, 25 mai 2016, <http://www.oxfamsol.be/nl/belgis-che-regering-maakt-borst-nat-istanbul>



# QUALITÉ DE L'AIDE

RÉFORME DE LA COOPÉRATION  
BELGE À TOUS LES ÉTAGES

## UNE RÉFORME QUI CONCERNE TOUS LES CANAUX DE L'AIDE

En réduisant de 18 à 14 pays la liste de ses pays partenaires (cf. Rapport 2015 sur l'aide belge), la Coopération belge a renforcé son objectif de concentration dans les pays les plus pauvres. Ainsi orientée par la volonté de se concentrer dans les pays les moins avancés (PMA), avec une attention particulière aux États fragiles, elle a conclu depuis 2015 cinq nouveaux programmes de coopération avec des partenaires d'Afrique de l'Ouest et du Nord. Des programmes de démarrage ont ainsi été conclus avec la Guinée et le Burkina Faso, les deux nouveaux pays partenaires, suivis par le Mali, le Niger et le Maroc en mai et juin 2016. Ce choix de concentration de la Coopération belge dans des régions répertoriées dans la catégorie « fragiles et en situation de conflits » implique d'adapter son approche au contexte particulièrement risqué de ces pays. Cela implique notamment de promouvoir une flexibilité accrue dans la mise en œuvre des programmes, pour s'adapter au contexte spécifique de chaque partenaire, et de développer une expertise sur les enjeux liés à la coopération avec ce type de pays partenaires.

Depuis 2005, l'efficacité de l'aide est définie par les principes de la Déclaration de Paris, qui prônent une appropriation par les pays partenaires des programmes de développement, un alignement de l'aide sur les stratégies des pays partenaires, une harmonisation de l'aide des différents bailleurs pour enrayer sa fragmentation, une approche axée sur les résultats et une responsabilité mutuelle entre pays donateurs et bénéficiaires vis-à-vis de l'atteinte de ces résultats. Toutefois, ces principes ne sont pas adaptés au contexte particulier des États fragiles, vers lesquels est destinée la majorité de l'aide belge. Un nouveau paradigme international a en outre été défini en septembre 2015, avec l'adoption par les Nations Unies des Objectifs de développement durable à atteindre à l'horizon 2030. Ce contexte a incité le ministre de la Coopération, Alexander De Croo, à initier une réforme de la Coopération belge, concernant l'ensemble des canaux gouvernementaux et non-gouvernementaux. Débattue avec les parties prenantes depuis 2015, cette réforme est censée être intégralement mise en œuvre d'ici à 2018, avec la création d'une Agence belge de développement appelée à remplacer l'actuelle Coopération technique belge.

Cette réforme s'opère dans un contexte de réduction drastique du budget de l'aide (cf. chapitre sur la quantité de l'aide). Dans cette optique, l'objectif de créer « plus d'impact avec moins de moyens », se traduit dans la notion de *value for money*. Elle vise à rechercher une efficacité maximale de l'aide, en vue d'atteindre des résultats rapides avec moins de ressources. Or, si cet objectif d'efficience est louable, il n'en reste pas moins que le premier critère de l'efficacité de l'aide est qu'elle soit disponible en quantité suffisante.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement belge a entamé une réforme de la Coopération dont l'aspect le plus visible concerne la transformation de l'actuelle Coopération technique belge (CTB) en une Agence belge de développement (BDA pour *Belgian Development Agency*), à laquelle s'ajoute un renforcement de l'intégration de la Direction générale Coopération au Développement (DGD) – l'administration de la Coopération belge – au sein du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, ainsi qu'une réforme de BIO (la Société belge d'investissement dans les pays en développement) et de la coopération non-gouvernementale – deux canaux qui avaient déjà connu une réforme importante sous la législature précédente (cf. Rapport 2014 sur l'aide belge).

Cette réforme s'annonce la plus importante depuis celle de 1998 : opérée dans le contexte du scandale des « éléphants blancs » qui avait porté atteinte à la crédibilité de la Coopération belge. La réforme de l'époque avait donné naissance à l'architecture actuelle de l'aide belge, avec la création de la CTB (chargée de la mise en œuvre des programmes) et de BIO (créée en 2001 pour investir dans le secteur privé des pays en développement), ainsi que l'octroi d'un agrément aux ONG, conditionnant leur accès au cofinancement de leurs programmes de coopération non-gouvernementale. Depuis lors, le paysage international du développement a fortement évolué, tandis que des critiques récurrentes ont été adressées au modèle belge de coopération gouvernementale, pointant le manque de cohérence et d'intégration entre la DGD, la CTB et BIO.

Ces dernières années, les rapports de l'Évaluateur spécial de la Coopération belge et la Revue par les pairs de l'OCDE ont pointé les problèmes relatifs à la répartition des tâches entre la DGD et la CTB. La première est chargée de l'appui à la politique du ministre: préparation des programmes et identification des interventions avec les pays partenaires. La seconde se concentre sur la mise en œuvre des programmes avec ces mêmes pays. Mais dans la pratique, les problèmes liés à cette délimitation des responsabilités ont débouché sur des doubles emplois, des coûts de transaction élevés et une concurrence exacerbée. BIO avait en outre été critiquée pour des investissements transitant par des paradis fiscaux et incohérents avec les objectifs de la Coopération belge, ce qui lui avait valu une profonde réforme sous la législature précédente (cf. Rapport 2012 sur l'aide belge). La réforme De Croo est censée répondre aux critiques en adaptant l'architecture de la Coopération belge au nouveau paradigme international du développement.

## DE LA CTB À LA BDA

L'élément central de la réforme de la Coopération belge concerne la transformation de la CTB en une agence de coordination et d'exécution de la politique belge en matière de développement: la *Belgian Development Agency*, dont la mise en place effective est prévue en 2018. Outre l'adaptation au nouveau paradigme international du développement, la nouvelle BDA a pour ambition de répondre à plusieurs objectifs politiques :

- introduire une approche *whole-of-government* intégrant les différents départements au service du gouvernement belge impliqués dans la coopération internationale et favorisant une meilleure répartition des tâches entre la BDA et la DGD,
- mettre fin au monopole qu'avait la CTB en matière de mise en œuvre des programmes et privilégier la coopération déléguée selon l'approche *fit for purpose* qui consiste à sélectionner l'acteur le plus adéquat pour chaque intervention sur base d'appels à projets,
- accroître la visibilité, l'autonomie opérationnelle et la décentralisation de la Coopération belge, avec la nomination dans les Ambassades ou les bureaux diplomatiques d'un Chef de poste et d'un Responsable de la coopération (*Head of Cooperation*) chargés d'assurer respectivement la supervision politique et la mise en œuvre des programmes dans les pays partenaires.

Comme le stipule la note adressée le 23 mars 2016 au Conseil des ministres par Alexander De Croo, la BDA est appelée à devenir l'agence de développement du gouvernement fédéral belge: « Elle exécutera la politique belge de développement et prendra en charge, à la demande du gouvernement, toute mission de service public qui s'intègre dans l'agenda des Objectifs pour le développement durable, de préférence dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire et dans les États fragiles ». Dans son Rapport annuel, la CTB traduit elle-même ce nouveau mandat élargi comme devant lui « permettre de mettre en œuvre et de coordonner, dans le cadre de l'Agenda 2030, des activités pour le compte de l'ensemble du gouvernement fédéral, (...) rationaliser la répartition des tâches avec l'Administration, rendre plus flexible le cycle de programme et optimiser les relations avec les Ambassades belges sur le terrain<sup>19</sup> ». La BDA pourra coordonner et exécuter des initiatives de toute instance publique belge en matière de développement et pourra mener des actions en-dehors des 14 pays partenaires de la Coopération, avec toutefois l'obligation de concentrer au moins deux tiers de ses moyens dans ces pays. Elle pourra également rechercher des financements auprès d'autres bailleurs et deviendra l'interface entre les organismes publics belges et les bailleurs belges et étrangers pour les interventions en matière de développement.

Dans les faits, le statut juridique ne change pas : la BDA demeure une société anonyme de droit public à finalité sociale, ce qui lui permet de conserver les accréditations internationales acquises par la CTB. Un premier changement porte sur la représentation dans les pays partenaires: la BDA sera partie intégrante de l'Ambassade ou du bureau diplomatique, avec toutefois une autonomie de gestion. Cette logique du *one roof* consiste à regrouper physiquement l'ensemble des représentants de la Belgique dans un pays partenaire (Diplomatie et Coopération au Développement). Elle est censée répondre à l'approche *whole-of-government*, selon laquelle les différents domaines et départements du gouvernement fédéral belge sont intégrés. C'est le Chef de poste de l'Ambassade qui assurera désormais la supervision politique, veillant à la cohérence de l'action belge dans son domaine juridique et à la cohérence avec les efforts de la Communauté Internationale.

La BDA devra dorénavant jouer davantage un rôle de facilitateur, dans une logique « pan-gouvernementale ». Dans la pratique, ce nouveau mandat implique la fin du monopole dont bénéficiait la CTB dans la mise en œuvre opérationnelle des programmes, au profit d'une approche de « coopération déléguée » par le biais d'appels d'offres lancés par la BDA pour

19/ Rapport d'activités 2015 de la CTB, avant-propos de Carl Michiels, président du comité de direction, CTB, mars 2016

chaque programme, en vue de sélectionner l'opérateur le mieux à même d'atteindre les résultats visés par chacun des programmes d'intervention (*fit for purpose*).

La réforme vise en outre à décentraliser au maximum le processus de décision et l'expertise dans les pays partenaires. La BDA est, comme on l'a souligné, intégrée à l'Ambassade ou au bureau diplomatique, selon des modalités de fonctionnement fixées dans son contrat de gestion. Elle prépare en concertation avec le Chef de poste de l'Ambassade, qui mène le dialogue politique avec le pays partenaire et les autres bailleurs, la proposition de stratégie et de portefeuilles de programmes pluriannuels et assume ensuite sa mise en œuvre. Le Chef de poste désignera au sein de l'Ambassade un *Head of Cooperation* chargé du suivi de l'ensemble des canaux de la Coopération belge, du dialogue avec les bailleurs de fonds et de la représentation de la Belgique sur la scène internationale.

La réforme touche également à l'ensemble du cycle de programmation de la coopération technique. Plusieurs recommandations de la Revue par les pairs de l'OCDE, réalisée en septembre 2015, pointaient la nécessité de revoir les processus de programmation. La révision suggérée devait permettre de les accélérer, de les rendre plus flexibles et propices à la prise de risques, tout en redéfinissant les rôles et responsabilités pour intervenir efficacement dans les contextes de fragilité. Désormais, à la demande du ministre, la BDA préparera pour chaque pays partenaire une stratégie pays à moyen terme, sur environ dix ans. Cette stratégie sera ensuite traduite en portefeuilles multi-acteurs de trois programmes successifs (de respectivement quatre, puis deux fois trois ans), sur base géographique ou thématique. Chaque portefeuille sera alors engagé dans le budget fédéral belge, une fois l'accord signé avec le pays partenaires. La BDA sera responsable de la gestion et de la conduite des programmes à l'intérieur de ces portefeuilles, avec pour mandat de rechercher l'acteur le plus adéquat pour atteindre les résultats. Elle ne devra pas travailler uniquement avec le gouvernement central des pays partenaires, mais pourra collaborer avec différents acteurs (approche multi-acteurs). Pour assurer plus de flexibilité budgétaire dans l'exécution des programmes, la BDA aura l'autonomie de transférer jusqu'à 15% du budget d'un portefeuille entre ses différents programmes, pour autant qu'il s'agisse de réorientations entre des programmes existants.

Enfin, la réforme vise à résoudre les problèmes financiers rencontrés par la CTB, dont les frais de gestion étaient jusqu'ici calculés proportionnellement aux frais opérationnels : 11,15% pour les programmes et 4% pour l'aide budgétaire. Au fur et à mesure des coupes opérées dans les budgets de la coopération au développement, la CTB a vu ses frais de gestion diminuer mécaniquement, avec comme conséquence une réduction de ses effectifs. Alors que le budget opérationnel de la CTB est appelé à passer de 180 à 150 millions EUR annuels à partir de 2017, avec un impact substantiel sur ses frais de fonctionnement, une indemnité fixe et une indemnité variable seront désormais combinées pour financer la nouvelle BDA. L'indemnité fixe servira à couvrir les coûts structurels qui sont indépendants du volume d'activités (comme le management général et le réseau des représentants dans les pays partenaires) et l'indemnité variable servira à financer l'exécution des programmes<sup>20</sup>.

## LES LIMITES DE LA RÉFORME

La réforme de l'architecture de la Coopération belge vise à promouvoir une approche plus intégrée (*whole-of-government*), déléguée (*fit for purpose*) et décentralisée (avec la création d'un Chef de poste et d'un *Head of Cooperation*) de l'aide au développement. Le fil rouge de la réforme consiste en outre à affecter le plus efficacement possible les moyens financiers qui se raréfient (*value for money*). Si ces objectifs sont louables, l'ampleur de la réforme se révèle somme toute assez modeste, tandis qu'il n'est pas certain qu'elle soit en mesure de résoudre tous les problèmes auxquels elle est censée répondre.

D'une part, la réforme ne modifie pas l'architecture tricéphale de la Coopération belge. Si la BDA remplace la CTB avec un mandat réformé, son rôle reste limité à la mise en œuvre des programmes. La DGD, bien qu'intégrée au sein des Affaires étrangères, conserve le rôle de conduite de la politique belge de coopération au développement. Quant à BIO, même si elle est réformée pour pouvoir créer elle-même des fonds d'investissement afin d'attirer des capitaux privés, elle reste une instance distincte, chargée du soutien au secteur privé. Dans le cadre de la précédente réforme de 1998, sous le secrétaire d'État Réginald Moreels, il avait initialement été envisagé de ne créer qu'une seule institution intégrant les différentes compétences de la Coopération belge. Cependant, le projet n'ayant pas obtenu de majorité politique, c'est l'architecture actuelle à trois têtes qui avait vu le jour. À cette aune, la réforme en cours peut donner le sentiment d'une nouvelle occasion manquée, avec le risque que certaines incohérences entre les différentes institutions de la Coopération belge persistent. La distinction entre le dialogue politique avec les pays partenaires et la mise en œuvre des programmes peut paraître en grande partie artificielle, ce qui rend complexe la division des tâches institutionnelles et crée des « zones grises » qui favorisent les problèmes de chevauchement.

Il en découle que la réforme ne garantit pas que les problèmes de répartition des responsabilités entre la DGD et la future BDA disparaissent. Les réunions de concertation que le cabinet du ministre a organisées avec la DGD et la CTB ont d'ailleurs débouché sur plusieurs divergences insurmontables entre les deux institutions – comme la désignation et la fonction du *Head of Cooperation*, sa relation avec le Chef de poste, le degré de décentralisation des processus de décision, ainsi que la composition du Conseil d'administration de la BDA et de son comité budgétaire. Intégrée dans les Ambassades, la BDA conserve néanmoins son autonomie de gestion, en faisant rapport à son propre CA. Le contrat de gestion entre la BDA et l'État belge devra définir les modalités d'un mécanisme de résolution en cas de conflits entre le Chef de poste et la BDA, qui répondent à des chaînes hiérarchiques différentes. Le risque existe en effet de voir ressurgir des divergences entre la représentation de la BDA, le *Head of Cooperation* et le Chef de poste au sein des Ambassades. C'est pourquoi le Chef de poste aura la responsabilité de la supervision politique de la représentation de la BDA, rôle qu'il ne peut pas déléguer au *Head of Cooperation*. Il n'est toutefois pas certain que cela suffise à régler tous les problèmes. La DGD et la BDA auront par ailleurs des « centres de connaissances » distincts, l'un axé sur l'appui à la politique stratégique, l'autre sur la réalisation de cette politique. Ces services devront travailler en collaboration et prévenir les risques de chevauchement et de double emploi.

D'autre part, l'intégration de la DGD au sein du SPF Affaires étrangères est censée renforcer la cohérence de la politique belge sur la scène internationale et favoriser la concertation entre la Diplomatie, le commerce extérieur et la coopération au développement. Elle est également susceptible de donner une dimension plus politique à la Coopération belge. Le risque existe cependant qu'une telle intégration dérive vers une instrumentalisation de l'aide au développement au profit d'intérêts entrant en contradiction avec les objectifs des pays partenaires. Pour prévenir une telle dérive, la réforme prévoit que la DGD continue à représenter un département spécifique au sein du SPF, avec un budget distinct. En outre, la quasi-totalité de l'aide belge est actuellement déliée, c'est-à-dire qu'elle n'est pas liée à l'obligation pour le pays bénéficiaire d'utiliser cette aide pour l'achat de biens ou de services belges. Il importe de maintenir cette orientation, qui correspond à un engagement pris dans le cadre de l'Agenda international de l'efficacité de l'aide. Pour éviter toute instrumentalisation de l'aide, le défi consistera donc à faire de la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD) le principe prioritaire des politiques internationales de la Belgique (cf. chapitre sur la CPD).

Enfin, le transfert de personnel entre les différentes institutions est compliqué par les différences de statut issues de la création de la CTB : les membres du personnel de la DGD sont des fonctionnaires, ceux de la CTB des salariés contractuels. Une adaptation du cadre légal serait donc nécessaire pour favoriser la mobilité.

## LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION NON-GOUVERNEMENTALE

Parallèlement à la réforme de la coopération gouvernementale, le ministre De Croo a opéré une réforme de la coopération non-gouvernementale. Selon la législation belge, les acteurs de la coopération non-gouvernementale se divisent en deux catégories : d'une part, les organisations de la société civile (ONG, syndicats et associations de migrants) ; d'autre part, les acteurs institutionnels (universités, villes et communes, APEFE et VVOB, Musée de Tervuren, Institut de médecine tropicale d'Anvers).

L'objectif annoncé de cette réforme des interventions de la coopération non-gouvernementale était, dans le chef du ministre, « d'assurer une plus grande efficacité de ces interventions à travers davantage de collaborations et synergies, une meilleure concentration et une simplification administrative, conformément à l'accord de gouvernement<sup>21</sup> ».

Pour les acteurs concernés, cette réforme est survenue alors que débutait à peine celle adoptée à la fin de la précédente législature. Cette réforme de 2014 avait déjà pour objectif de favoriser les synergies et la simplification administrative, à travers la rédaction d'analyses contextuelles communes (ACC) entre les acteurs de la coopération non-gouvernementale, ainsi qu'une concentration des interventions dans cinquante pays. La réforme De Croo a ainsi consisté à actualiser celle qui entrerait en vigueur. Elle a exigé des acteurs concernés

qu'ils appliquent la réforme de 2014, tout en préparant leurs futurs programmes, devant débiter en 2017, selon les modalités d'une nouvelle réforme encore en pleine élaboration. Cela a entraîné une explosion des charges administratives pour les organismes concernés. Dans le cadre de la réforme 2014, ceux-ci ont en effet dû rédiger 57 analyses contextuelles communes pour fin décembre 2015, soit quelque 5 000 pages. Puis, suite à un accord-cadre conclu avec le ministre De Croo en septembre 2015, ils ont introduit en avril 2016 une série de 30 cadres stratégiques communs. Ceux-ci devaient leur permettre d'être en conformité avec un cadre légal encore inexistant, mais qui devait régir l'introduction des nouveaux programmes pour fin septembre 2016. Entre-temps, un « screening » de tous les acteurs a été organisé début 2016 par la DGD, afin d'actualiser l'accréditation donnant accès à ses financements.

Opérée sur base de l'accord-cadre conclu en septembre 2015, cette nouvelle réforme vise plusieurs objectifs, détaillés ci-dessous.

– La simplification administrative : l'objectif est de passer de 120 à 40 programmes de coopération non-gouvernementale à gérer par la DGD. Dans ce but, un screening a été réalisé pour renouveler les accréditations donnant droit au financement par la DGD (aboutissant à une réduction de 20% des organisations accréditées). Par ailleurs, la possibilité de présenter des programmes communs (plusieurs acteurs exécutant de concert un programme cohérent) ou un programme groupé (en additionnant des programmes spécifiques d'ONG dans une seule demande coordonnée par les fédérations d'ONG) permet de réduire le nombre de dossiers à traiter par la DGD sans diminuer davantage le nombre d'acteurs.

– La concentration géographique et la promotion des synergies et complémentarités : dans 30 pays partenaires où ils concentrent plus de 90% de leurs programmes, les ONG et les autres acteurs de la coopération non-gouvernementale rédigent un cadre stratégique commun dans lequel ils définissent des cibles stratégiques communes et identifient des synergies et complémentarités susceptibles de renforcer l'impact de leurs interventions.

– La politique intégrée : dans les 14 pays partenaires de la Coopération gouvernementale, un dialogue est instauré pour partager les visions respectives des acteurs de la coopération non-gouvernementale et de la coopération gouvernementale.

Le screening de 2016 a entraîné une réduction de 20% des acteurs accrédités. Sur 104 ONG agréées en 1998 (49 ONG francophones, 23 ONG flamandes et 32 ONG fédérales), 70 ont finalement conservé leur accréditation (27 francophones, 16 flamandes et 26 fédérales), 20 n'ayant pas réussi le screening et les autres ne s'y étant pas présentées. À ces ONG s'ajoutent les 3 syndicats, 1 association de migrants et 9 acteurs institutionnels. C'est donc un total de 83 organisations (31 francophones, 19 flamandes et 32 fédérales) qui disposent désormais d'une accréditation. Si le screening devait répondre à la demande du secteur de garantir un niveau de qualité élevé des acteurs belges de la coopération non-gouvernementale, certains parlementaires se sont étonnés du choix de Deloitte pour le réaliser, du fait que cela implique d'évaluer les ONG selon des critères issus du management privé<sup>22</sup>, tandis que le CADTM, dans une carte blanche publiée dans *Le Soir* du 16 juin 2016, a dénoncé le choix d'« un champion de l'évasion fiscale pour évaluer les acteurs de la coopération non-gouvernementale ».

**21/** Communiqué de presse du Conseil des ministres du 11 mars 2016 sur la *Réforme de la coopération non-gouvernementale et efficacité des programmes humanitaires* : <http://www.presscenter.org/fr/pr/essrelease/20160311/reforme-de-la-cooperation-non-gouvernementale-et-efficacite-des-programmes-hum>

**22/** Auditions de la Commission des Relations extérieures de la Chambre des Représentants, 7 juin 2016

Quoi qu'il en soit, les nouveaux programmes découlant des Cadres stratégiques communs débiteront en 2017, pour une durée de cinq ans (contre trois ans précédemment). Si elle a engendré une charge administrative excessive à court terme, la réalisation de ces cadres a permis de favoriser le dialogue et le recherche de synergies et de complémentarités entre les ONG belges actives dans les différents pays partenaires. Cependant, une des conditions de la réussite de cette réforme est qu'elle débouche sur une véritable simplification administrative pour les ONG, et pas seulement pour la DGD, sinon l'objectif de favoriser la décentralisation dans les pays partenaires risque d'être contrecarré par les contraintes bureaucratiques. Le défi consiste en outre à ne pas se cantonner à un cadre belgo-belge, mais à privilégier l'alignement sur les stratégies des acteurs locaux, dont les bailleurs et partenaires peuvent être issus de nombreux autres pays que la Belgique. Enfin, il est important de ne pas considérer les synergies comme un objectif en soi, mais comme un moyen potentiel de renforcer l'impact des interventions. C'est pourquoi seules les synergies présentant une réelle plus-value pour atteindre les résultats d'un programme sont à favoriser.

## LA PRIORITÉ DONNÉE AU SECTEUR PRIVÉ

Depuis le début de son mandat, le ministre De Croo affirme sa volonté «que la Coopération belge au développement s'engage ardemment dans le soutien du secteur privé au niveau local dans le Sud, et en particulier celui des petites et moyennes entreprises<sup>23</sup>». Cette priorité donnée au secteur privé s'exprime dans différents canaux de la Coopération belge.

– Le premier canal de soutien au secteur privé reste la société belge d'investissement BIO. Déjà réformée sous le gouvernement précédent, BIO devrait, selon un nouvel avant-projet de loi, s'ouvrir aux investisseurs privés pour permettre au secteur privé belge d'investir dans les pays en développement. Cela se fera via la création d'un fonds d'investissement dans lequel BIO prendra une participation minoritaire.

– Le mandat de la future BDA prévoit la délégation de l'exécution des programmes à des opérateurs tiers via des appels d'offres, ce qui donne potentiellement accès à des acteurs du secteur privé pour atteindre certains résultats.

Le budget de l'aide belge diminuant, les financements privés sont de plus en plus recherchés, à travers les opérations de *blending* et les partenariats public-privé (PPP). La Belgique avait jusqu'ici peu recouru à ces pratiques en vogue depuis quelques années dans certains pays européens. L'objectif est de désormais les favoriser, dans l'espoir d'augmenter les ressources disponibles pour financer les programmes dans les pays en développement et y promouvoir la croissance inclusive.

Si le déploiement du secteur privé, en particulier les PME locales, est un facteur décisif de développement économique et social, l'utilisation de l'aide comme catalyseur de flux privés nécessite la mise en place de mécanismes permettant de prévenir les abus et de contrôler l'utilisation des fonds publics. Le département des Affaires sociales et économiques des Nations Unies pointe ainsi le fait que « plusieurs études de chercheurs académiques et d'institutions internationales ont démontré la tendance des PPP à être plus coûteux que leurs alternatives des marchés publics<sup>24</sup> ». Cela provient du fait que les pouvoirs publics ont tendance à assumer une part excessive des risques dans le cadre de ces partenariats.

Au sommet de juillet 2015 sur le financement du développement à Addis-Abeba, si le rôle du secteur privé et des PPP a été reconnu comme un facteur de développement, des balises ont toutefois été placées dans l'Agenda d'Action d'Addis-Abeba. Elles concernent notamment un partage équitable des risques, l'inclusion de mécanismes de responsabilité et l'existence de normes sociales et environnementales suffisantes. Si les PPP ont tendance à être justifiés par le potentiel de retour sur investissement (*value for money*), cette analyse des coûts/bénéfices et de la qualité des services rendus devrait être réalisée dans le seul but d'atteindre les Objectifs de développement durable. L'analyse des coûts doit ainsi prendre en compte non seulement les aspects financiers et les coûts de transaction, mais également les impacts à long terme, notamment fiscaux, et la capacité à fournir des services de qualité et accessibles pour les populations. Ainsi, une étude de la Banque mondiale sur les investissements privés dans les secteurs de l'électricité et de l'eau a mis en évidence que, malgré des gains en termes d'efficacité, les objectifs d'investissement dans les infrastructures et de baisse des prix pour les consommateurs n'avaient pas été atteints<sup>25</sup>.

En outre, la priorité donnée au secteur privé peut entrer en contradiction avec l'objectif politique de concentrer l'aide belge dans les pays les moins avancés et les États fragiles. Les pays à faible revenu sont en effet les grands perdants des partenariats public-privé : plus de la moitié des financements de ce type octroyés ces dernières années ont été destinés à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure<sup>26</sup>. Une tendance dont la Belgique a été jusqu'ici préservée, ce que l'OCDE avait salué dans sa dernière Revue par les pairs. Le Premier ministre Charles Michel s'est d'ailleurs engagé devant l'Assemblée générale des Nations Unies, en septembre 2015, à poursuivre les efforts de notre pays pour concentrer au maximum l'aide dans les pays les moins avancés.

Avec des contraintes de rentabilité financière et de réduction maximale du risque, il est difficile pour des opérateurs privés de rester cohérents avec l'objectif général du développement humain durable que s'est fixé la Coopération belge. Les pays pauvres et les États fragiles ne disposent pas d'un cadre législatif et de capacités administratives suffisantes pour promouvoir un environnement propice aux investissements respectant le travail décent et le développement durable, tandis que les intérêts financiers à court terme des investisseurs privés peuvent entrer en contradiction avec les Objectifs de développement durable. C'est pourquoi la Coopération belge devrait privilégier le renforcement des capacités des pays partenaires en vue d'instaurer et renforcer le cadre légal et les organismes publics permettant de maximiser le caractère développemental des investissements privés – ce qui implique de former le personnel de la DGD et de la future BDA à ces enjeux.

**23/** Communiqué de presse du ministre de la Coopération au Développement du 23 octobre 2014, *Miser sur le renforcement des PME dans le Sud* : <http://www.decroo.belgium.be/fr/miser-sur-le-renforcement-des-pme-dans-le-sud>

**24/** J. KS, A. Chowdhury, K. Sharma, D. Platz, *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?*, DESA Working Paper No. 148, février 2016, pp.12-16

**25/** Gassner, Popov et Pushak, *Trends and Policy Options N°6*, World Bank, 2009.

**26/** M.J. Romero et J. Van de Poel, *Private finance for development unraveled. Assessing how Development Finance Institutions work*, Eurodad, juillet 2014



# COHÉRENCE DES POLITIQUES

UN DISPOSITIF AMBITIEUX  
EN QUÊTE DE CADRE POLITIQUE

## LE DISPOSITIF BELGE DEVIENT OPÉRATIONNEL

Si l'aide internationale reste un levier important pour promouvoir le développement, celle-ci ne peut prendre son plein effet qu'à la condition de ne pas être contrecarrée par les conséquences négatives d'autres politiques. C'est la raison pour laquelle les États membres de l'OCDE se sont engagés à garantir la cohérence de l'ensemble de leurs politiques avec les objectifs internationaux de développement. Selon le CAD, le concept de « cohérence des politiques en faveur du développement » (CPD) doit permettre de garantir « la compatibilité entre l'aide publique accordée par un pays donateur et les politiques qu'il mène aux plans intérieur et extérieur ».

L'Union européenne a quant à elle traduit cet engagement dans ses Traités constitutifs dès 1992. Elle l'a formalisé dans le Traité de Lisbonne, dont l'article 208 précise : « L'Union tient compte des objectifs de la Coopération au Développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. » Elle a aussi défini en 2005 une série de domaines d'action en matière de CPD : commerce, environnement, changements climatiques, sécurité, agriculture, pêche, dimension sociale de la mondialisation, emploi et travail décent, migrations, recherche et innovation, société de l'information, transports et énergie. Cinq d'entre eux ont ensuite été sélectionnés en 2009 pour faire l'objet d'un examen prioritaire : le commerce et la finance ; les changements climatiques ; la sécurité alimentaire ; les migrations ; la sécurité et la paix<sup>27</sup>.

Afin de garantir la mise en œuvre de ces engagements, l'Union et ses États membres se dotent progressivement de mécanismes de suivi. C'est ainsi que l'État fédéral belge a établi, en 2013, un dispositif institutionnel progressivement mis en place depuis lors (cf. Rapports 2014 et 2015 sur l'aide belge). Celui-ci fait figure d'exemple dans d'autres États européens, comme en témoigne la visite récente d'émissaires finlandais, venus étudier le modèle belge en la matière. Les différents instruments du dispositif belge sont les suivants : un système d'analyse d'impact pour évaluer les conséquences des législations belges dans les pays en développement, une commission interdépartementale pour assurer la coordination des administrations concernées par la CPD, ainsi qu'un conseil consultatif d'experts de la société civile pour conseiller le gouvernement en matière de CPD<sup>28</sup>.

La Revue par les pairs de l'OCDE de 2015 a salué l'ambition de ces mécanismes. L'OCDE insistait toutefois aussi sur certaines faiblesses, en particulier l'absence d'une conférence interministérielle et le manque de ressources humaines mises à disposition de l'unité cohérence de la DGD. Le rapport insistait aussi sur la difficulté à promouvoir la CPD dans un système politique où la répartition des compétences entre niveaux de pouvoir est particulièrement complexe. Il relevait enfin l'importance de mieux organiser des analyses d'impact de réglementation.

Près de trois ans après la décision de mettre ce mécanisme en place, aucune évaluation formelle n'a encore été réalisée. On peut cependant déjà dégager de premiers éléments d'analyse.

**27/** Les différents documents officiels à propos de la CPD sont disponibles sur le site de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherence-des-politiques-au-service-du-developpement\\_fr](http://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherence-des-politiques-au-service-du-developpement_fr)

**28/** Pour une description détaillée du mécanisme : Rapport 2014 sur l'aide belge au développement. Bruxelles : CNCD-11.11.11, pp. 41-43

## LES ANALYSES D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION

Les Analyses d'impact de la réglementation (AIR) ont été mises en place au niveau fédéral suite à l'adoption de la loi concernant la simplification administrative du 15 décembre 2013. Le secrétariat des AIR est assuré par l'Agence pour la simplification administrative qui dépend de la Chancellerie du Premier ministre et du secrétaire d'État chargé de la Simplification administrative (actuellement Theo Francken).

Les analyses d'impact ont pour but de guider la décision politique en évaluant les conséquences potentielles sur le plan social, environnemental et économique d'un projet de réglementation. Ces analyses ont lieu en amont des projets de loi et des arrêtés du gouvernement. Avant rédaction d'un projet, le ministre concerné peut faire appel à des conseils consultatifs et ou des experts de l'administration s'il le juge nécessaire. Une fois le projet de loi finalisé, il remplit un formulaire pour spécifier si ce projet peut avoir un impact dans différents domaines, y compris la CPD. L'auteur d'une loi peut faire appel si besoin au Comité d'analyse d'impact, au sein duquel la DGD est représentée. Le projet de loi sera alors étudié par le Conseil des ministres, puis transmis au Parlement avec l'appui dudit formulaire.

L'obligation de mener une AIR connaît un certain nombre d'exceptions, dont certaines concernent des domaines dont l'impact sur le développement est évident : c'est par exemple le cas de l'assentiment aux accords et traités internationaux. Le décideur politique peut également se passer d'AIR en fonction de l'urgence de la prise de décision. La qualité de ces analyses est assurée par un Comité d'analyse d'impact (ainsi que les conseils consultatifs si le ministre fait appel à eux). Le recours à ce comité comme aux conseils reste toutefois facultatif. Le comité est aussi responsable de l'analyse ex-post des projets de lois via un rapport annuel.

Après deux ans d'existence, un seul rapport de suivi a été publié, concernant l'année 2014, mais il n'a jamais été rendu public. La dimension CPD n'est que très rarement prise en compte – un seul critère de l'AIR concernant en réalité la CPD. Ainsi, en 2014, 425 projets de lois et d'arrêtés royaux ont été approuvés en Conseil des ministres, dont un peu plus de la moitié (225) ont fait l'objet d'une AIR, mais dont seulement 6 ont pris en compte la CPD. Le formulaire est souvent rempli en dernière minute, telle une formalité administrative, plutôt que comme base pour une réelle analyse au service de la décision politique. Il s'avère ainsi que les analyses d'impact arrivent trop tard dans le processus de décision pour pouvoir l'influencer réellement, car ils ne surviennent qu'une fois les décisions prises en inter-cabinets, c'est-à-dire au stade où elles n'ont plus qu'à être confirmées par le Conseil des ministres.

## LA COMMISSION INTERDÉPARTEMENTALE

La Commission interdépartementale a été créée par Arrêté royal le 2 avril 2014. Les membres de cette commission n'ont cependant été nommés que plus d'un an après, via l'Arrêté royal du 12 juillet 2015.

Seulement deux réunions de la Commission interdépartementale ont eu lieu en septembre 2015 et février 2016, mais quasiment tous les SPF concernés y ont participé (les administrations des régions et communautés ayant un statut d'observateur). La Commission a commencé par définir ses premières orientations thématiques : les migrations, ainsi que la paix et la sécurité. Dans ce cadre, elle a déjà commencé à collaborer avec le Conseil consultatif de la société civile via une demande d'avis du ministre de la Coopération au Développement sur ces deux thèmes.

Le manque de ressources humaines pour soutenir la CPD au sein de la DGD constitue un véritable problème, d'ailleurs pointé par la Revue par les pairs de l'OCDE: une seule personne a été mise à disposition, mais cette fonction n'a pas été assurée durant de nombreux mois. Aucune ressource humaine n'a dès lors pu assurer le suivi de la CPD au sein de l'administration durant cette période.

## LE CONSEIL CONSULTATIF

Le Conseil consultatif a lui aussi été institué par l'Arrêté royal le 2 avril 2014. Présidé par le professeur de droit international Olivier De Schutter, il est composé de 16 experts du monde académique et de la société civile nommés pour cinq ans par le ministre de la Coopération au développement.

Depuis son entrée en vigueur, sept avis ont été transmis au ministre de la Coopération au Développement : ils concernent respectivement l'Afrique centrale, le mandat de la Belgique au sein de la Banque mondiale, la prise de décision dans la politique commerciale, le plan d'action national « Entreprises et droits de l'homme », le rapportage public pays par pays des grandes entreprises, la paix et la sécurité, ainsi que les relations entre migrations et développement<sup>29</sup>. Les quatre premiers avis ont été à l'initiative du Conseil, tandis que, fait notable, le cinquième a été commandité par la ministre en charge du Développement durable, Marie-Christine Marghem, et les deux derniers par le ministre de la Coopération au développement, Alexander De Croo.

Depuis son entrée en fonction, ce dernier a développé une relation constructive avec le Conseil consultatif, dont il a rencontré les représentants à plusieurs reprises. En 2016, il a transmis deux demandes d'avis concernant les deux priorités traitées par la Commission interdépartementale. Il a également pris l'habitude de communiquer les avis aux ministres concernés, dont plusieurs y ont réagi par écrit – comme les ministres des Affaires étrangères Didier Reynders ou des Finances Johan Van Overtveldt.

**29/** L'ensemble des avis édictés par le Conseil sont disponibles sur son site Internet : <http://www.ccpd-abco.be/avis/>

## L'ABSENCE D'IMPULSION POLITIQUE

Au départ, le dispositif belge en matière de CPD prévoyait la création d'une Conférence interministérielle présidée par le Premier ministre (cf. Rapport 2014 sur l'aide belge), afin de garantir une impulsion politique suffisamment ambitieuse pour un tel domaine concernant les compétences de nombreux ministres des différents gouvernements. Elle n'a toutefois jamais vu le jour, ni l'alternative un moment envisagée de créer un groupe de travail sur la CPD au sein de la Conférence interministérielle de politique extérieure (CIPE). Par conséquent, comme l'a pointé la Revue par les pairs de l'OCDE, le dispositif belge en matière de CPD souffre de l'absence d'un espace d'impulsion politique au plus haut niveau.

Ce vide politique est exacerbé par le fait que la majorité des domaines de CPD sont en tout ou en partie gérés par les communautés et régions. Assurer la cohérence des politiques belges implique dès lors la volonté politique de tous les gouvernements, mais aussi leur coopération. Des espaces de concertation dans la prise de décision existent, tels que les réunions organisées par les DG Coopération et Affaires européennes (DGE) et la Direction Coomulti du SPF Affaires étrangères pour définir les positions belges au niveau de l'UE, mais ils n'ont pas pour mission première de garantir la CPD. C'est pourquoi le gouvernement belge doit, en concertation avec les entités fédérées, finaliser son dispositif en créant un espace politique permettant de donner l'impulsion nécessaire au respect de la CPD.

Dans l'intervalle, plusieurs décisions politiques récentes ont péché par leur incohérence vis-à-vis des pays partenaires de la Coopération belge, alors que d'autres mesures ont eu pour effet de renforcer la cohérence des politiques belges en faveur du développement.

## DES CAS DE POLITIQUES COHÉRENTES

### Une loi belge qui inquiète les fonds vautours

Le Rapport 2015 sur l'aide belge avait pointé comme cas de politique cohérente la loi adoptée en juillet 2015 par le Parlement belge pour mettre fin aux pratiques des fonds vautours, qui sont des fonds d'investissement spéculatifs spécialisés dans le rachat à bas prix de titres de la dette publique de pays en difficulté financière. Ces fonds multiplient ensuite les procédures judiciaires dans différentes juridictions contre l'État débiteur, afin d'obtenir un remboursement équivalent à la totalité du principal, des intérêts accumulés et des éventuelles pénalités et majorations de retard. En cas de réussite, les fonds vautours peuvent réaliser des taux de profits très importants, pouvant dépasser les 2000%.

Ces plantureux profits sont réalisés aux dépens des besoins et des droits élémentaires des populations des États débiteurs. À titre d'exemple, en République démocratique du Congo, pays partenaire de la Coopération belge au développement, la somme des montants demandés par trois fonds vautours en 2011 équivalait à 85,57% du budget national consacré à la santé et à 41% du budget de l'enseignement<sup>30</sup>.

30/ Kabuya Kalala, F., Mbantshi, H. & Nyembwe, A., *Actions des fonds vautours contre la République démocratique du Congo : tentative de circonscription de l'impact*, Dounia, 2012, p. 79, [http://www.dounia-risri.net/IMG/pdf/Dounia\\_5\\_p71-81.pdf](http://www.dounia-risri.net/IMG/pdf/Dounia_5_p71-81.pdf)

La loi adoptée en juillet 2015<sup>31</sup> par la Belgique est donc une excellente initiative en termes de cohérence des politiques pour le développement. Elle permet en effet au juge belge, sous certaines conditions, de limiter le droit au remboursement du fonds vautours à la valeur que celui-ci a lui-même déboursé pour racheter les titres en question. En d'autres termes, la loi belge empêche les fonds vautour d'exiger un montant plus élevé que celui auquel ils ont acheté les dettes sur le marché secondaire.

Preuve que cette loi vise juste, un des plus importants fonds vautours, *NML Capital*, filiale du groupe *Elliott Management Corporation* dont la figure de proue est le milliardaire Paul Singer, a introduit en mars 2016 un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Le CNCD-11.11.11, son équivalent flamand et le CADTM, qui ont un intérêt à agir dans cette affaire du fait de leur implication dans les pays en développement, ont décidé d'intervenir dans la procédure engagée auprès de la Cour constitutionnelle afin de défendre cette loi. Cette dernière représente en effet un modèle qu'il convient non seulement de maintenir en Belgique, mais d'étendre au reste de l'Union européenne et du monde.

**31/** Loi du 12 juillet 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours, M.B., 11 septembre 2015 ; voir aussi Van de Poel, J., *New anti-vulture fund legislation in Belgium: an example for Europe and rest of the world*, mai 2015, <http://www.eurodad.org/Entries/view/1546406/2015/05/12/New-anti-vulture-fund-legislation-in-Belgium-an-example-for-Europe-and-rest-of-the-world> et Gambini, A., *Retour sur la nouvelle loi belge sur les fonds vautours*, CNCD-11.11.11, janvier 2016, <http://www.cncd.be/Retour-sur-la-nouvelle-loi-belge-sur-les-fonds-vautours>

## En Belgique comme ailleurs : la protection sociale pour tous !

Le travail décent, dont un des quatre piliers est l'existence d'un système formel de protection sociale, fait partie des treize thèmes de CPD définis par l'Union européenne en 2005. Faisant le constat qu'« une protection sociale universelle est une condition-clef pour un développement humain durable, inclusif et équitable, qui permet de lutter contre les inégalités croissantes entre les pays et au sein même des pays », la Coopération technique belge (CTB) et le SPF Sécurité sociale intervenant via la plate-forme Belincosoc (*Belgian International Cooperation on Social Protection*) ont décidé de se coordonner pour apporter « une assistance technique et un partage d'expertise auprès de partenaires internationaux qui désirent développer ou améliorer leur système de protection sociale<sup>32</sup> ».

Cette collaboration fait suite à la résolution adoptée le 4 mai 2016 par le Parlement en vue d'ancrer le droit à la protection sociale dans la politique internationale belge. Parmi les plus développés au monde, l'appareil belge de sécurité sociale peut servir de modèle à d'autres pays. On peut dès lors se réjouir que l'expertise belge en matière de sécurité sociale soit mieux coordonnée en vue de contribuer aux collaborations avec des partenaires internationaux qui désirent développer ou améliorer leur système de protection sociale. Dans un contexte international où 73% de la population mondiale n'a pas accès à une protection sociale complète et 50 % n'en dispose pas du tout, ces initiatives sont à saluer<sup>33</sup>. La mobilisation de l'expertise des services publics belges compétents pour soutenir les programmes de développement entre en effet dans l'esprit de la recherche de plus de cohérence des politiques.

Une telle approche positive de la CPD s'inscrit dans une évolution plus générale constatée ces dernières années dans la perception des enjeux de CPD. Verschaeve et Delputte soulignent en effet le fait suivant: « Passant d'une perception principalement négative de la CPD, qui consistait à éviter les incohérences entre les politiques de développement et les autres domaines, on est passé à une notion plus positive, à savoir un outil pour le développement transformatif. En d'autres termes, on est passé d'une critique des pratiques existantes à l'élaboration d'un nouveau narratif pour les enjeux de développement<sup>34</sup>. »

**32/** Communiqué de presse conjoint de la CTB et du SPF Sécurité sociale du 2 juin 2016, *Le SPF Sécurité sociale et l'Agence belge de développement, ensemble pour des initiatives internationales dans le domaine de la sécurité sociale*; lien url : <https://www.btctb.org/fr/news/spf-s-curit-sociale-l-agence-belge-d-veloppement-ensemble-initiatives-internationales-domaine-s>

**33/** OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2014-2015*, 2015

**34/** J. Verschaeve et S. Delputte, *The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach*, Ghent University, Gent, Belgium, in *European Journal of Development Research*, Vol. 28, Issue 1, pp. 44-61, January 2016

## DES CAS DE POLITIQUES INCOHÉRENTES

### La Belgique médaille d'argent des paradis fiscaux en Europe

Les phénomènes de fraude, d'évasion et d'optimisation fiscale sont identifiés depuis longtemps comme une des sources principales d'appauvrissement des pays en développement. Pour ce qui est des seuls phénomènes d'optimisation fiscale, à savoir les différentes pratiques et manœuvres utilisées par les entreprises multinationales essentiellement pour réduire leur contributions fiscales, tout en restant dans le champ de la légalité, les montants qui échappent aux budgets des États se comptent en centaines de milliards de dollars. Le FMI a ainsi récemment calculé la perte de recettes fiscales à 600 milliards USD par an au niveau global et à 200 milliards par an uniquement pour les pays en développement<sup>35</sup>.

En effet, dans la plupart des cas, les États ne taxent pas les profits dégagés par l'ensemble d'un groupe multinational, mais plutôt les bénéfices déclarés par les filiales de ce groupe dont le siège social est situé sur leur territoire. Or, les différentes filiales d'une même entreprise multinationale procèdent à de nombreuses transactions payantes entre elles. De la sorte, par le jeu de la multiplication de ces transactions, ou encore par la sur- et sous-facturation de celles-ci, les profits d'une filiale peuvent être diminués et ceux d'une autre filiale peuvent être augmentés, de préférence dans un pays où ces bénéfices ne seront que peu ou pas taxés.

L'optimisation fiscale des multinationales apparaît donc comme un jeu avec un seul gagnant, la multinationale en question, mais plusieurs perdants : non seulement l'État qui l'autorise ou la facilite, et qui perd donc des recettes fiscales, mais aussi plusieurs autres États, à savoir tous les États sources des flux de profits redirigés vers la destination fiscale ultime exemptée fiscalement. Ces pratiques entrent en totale contradiction avec l'objectif de privilégier la mobilisation des ressources domestiques des pays en développement, tel que défini lors du sommet mondial d'Addis-Abeba sur le financement du développement de juillet 2015.

Or, selon un rapport de la Commission européenne<sup>36</sup>, la Belgique arrive deuxième dans l'Union européenne, derrière les Pays-Bas, au classement des pays qui organisent ou facilitent le plus cette optimisation fiscale.

Afin de contribuer plus efficacement au financement des pays en développement, le gouvernement belge serait donc bien inspiré de mettre un terme à ces pratiques, et d'écouter l'appel solennel du sommet du G20 de 2013 : « Dans un contexte marqué par un rééquilibrage rigoureux des finances publiques et par des difficultés sociales, veiller, dans de nombreux pays, à ce que tous les contribuables versent la part d'impôt qui leur incombe est plus que jamais une priorité. Il convient de lutter contre l'évasion fiscale, les pratiques dommageables et l'optimisation fiscale intensive (...) Les bénéfices devraient être imposés là où les activités économiques qui sont à l'origine de ces bénéfices sont exercées et là où la valeur est créée<sup>37</sup> ».

**35/** Crivelli, E., De Mooij, R. & Keen, M., *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries* », IMF working paper, mai 2015, p.21, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

**36/** Ramboll Management Consulting and Corit Advisory, pour Commission européenne, *Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators. Final Report*, European Commission taxation papers n° 61, 2015, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_61.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_61.pdf) ; voir également Gambini, A., *Médaille d'argent des paradis fiscaux pour la Belgique dans l'UE*, CNCD-11.11.11, juin 2016, <http://www.cncd.be/Medaille-d-argent-des-paradis-fiscaux-pour-la-belgique>

**37/** Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Saint-Petersbourg, 5-6 septembre 2013, paragraphe 50, traduction de l'original en anglais, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/390095>

## Des Accords de partenariat économique qui mettent l'Afrique sous pression

Parmi les outils qui devraient en théorie permettre d'assurer la cohérence des politiques, les accords d'association conclus par l'Union européenne avec les pays en développement sont particulièrement importants. Historiquement, l'Union européenne a cherché à établir avec les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) des accords de partenariat fondés sur une triple base : dialogue politique, coopération au développement et commerce. Au travers du Système de préférences généralisées (SPG+) et du programme « Tout sauf les armes » (visant les pays les moins avancés), elle avait accepté d'entrer dans une logique d'accords non-réciproques consistant à garantir des avantages particuliers aux pays en développement dans une optique de cohérence des politiques en faveur du développement.

Les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), entrés en vigueur en 1995, ont modifié la donne. En effet, ces accords se fondent sur le principe de non-discrimination, selon lequel un avantage octroyé à un Etat membre de l'OMC doit être généralisé à l'ensemble des autres membres. Les accords préférentiels entre l'UE et les pays ACP sont ainsi devenus prohibés, menaçant désormais l'Europe d'être attaquée devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, l'institution garante du respect des règles commerciales multilatérales. C'est pourquoi l'Union européenne a cherché à négocier avec les pays ACP, dans le cadre des Accords de Cotonou adoptés en 2000, des Accords de partenariat économique (APE), c'est-à-dire des accords de libre-échange lui permettant de se mettre en règle avec les accords de l'OMC.

La Commission européenne présente ces accords comme favorables au développement, mettant en avant la possibilité offerte aux pays concernés d'accroître leurs exportations, de renforcer leur intégration régionale, ainsi que l'assistance offerte aux partenaires pour diversifier leur économie. Les APE visent pourtant à libéraliser au maximum les marchés des pays ACP, avec l'objectif fixé au début des négociations par la Commission européenne de libéraliser jusqu'à 90% des secteurs. Certes, les projets d'APE ne vont finalement pas aussi loin et certains secteurs restent protégés, mais ces projets d'accord vont finalement plus loin que ce qui était nécessaire pour se mettre en règle aux yeux de l'OMC. Les APE octroient pour seul avantage aux pays ACP de bénéficier d'un laps de temps supplémentaire pour appliquer intégralement le programme de libéralisation commerciale. Pourtant, l'histoire de l'économie nous a enseigné que les pays en développement nécessitent une protection de leurs industries naissantes s'ils veulent espérer sortir de la pauvreté. Comme le souligne Dieter Frisch, ancien Directeur général du développement à la Commission européenne : « On ne connaît historiquement aucun cas où un pays au stade précoce de son évolution économique se serait développé via son ouverture à la concurrence internationale. Le développement s'est toujours amorcé au gré d'une certaine protection qu'on a pu diminuer au fur et à mesure que l'économie s'était suffisamment fortifiée pour affronter la concurrence extérieure<sup>38</sup> ».

38/ FRISCH Dieter, *La politique de développement de l'Union européenne*, rapport ECDPM 15, mars 2008, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/PMR-15-Politique-Developpement-Union-Europeenne-2008.pdf>

Il n'est dès lors pas surprenant que la majorité des pays ACP rechignent à accepter de tels accords. Après plus d'une décennie de négociations, l'UE n'a signé à ce jour qu'un seul APE, avec le « Cariforum » (groupe *ad hoc* réunissant les membres de la Communauté des Caraïbes et la République dominicaine). Elle cherche à conclure des accords avec la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), mais plusieurs pays africains ont exprimé leur désaccord, mettant en doute les bénéfices des APE en termes de développement et craignant qu'ils contrecarrent les initiatives d'intégration régionale qui émergent en Afrique. Les PMA africains, qui représentent la majorité des pays concernés, soulignent en outre qu'ils n'ont rien à gagner dans ces partenariats, du fait qu'ils ont de toute façon déjà un accès libre au marché européen (via le programme « Tout sauf les armes »).

C'est pourquoi l'Union européenne a mis les pays africains sous pression, en leur lançant un ultimatum. Devant la résistance de certains pays, elle a ainsi menacé de mettre fin aux avantages commerciaux dont ils bénéficient s'ils refusent de signer les APE. Le seul argument dont semble encore disposer l'Union européenne pour inciter les pays africains à signer les APE est donc le chantage, qui ne peut en aucun cas être considéré comme une manière de nouer des partenariats favorables au développement.

## DES CAS DE POLITIQUES COHÉRENTES QUI LE DEVIENNENT BEAUCOUP MOINS

Dans le Rapport 2015 sur l'aide belge<sup>39</sup>, l'adoption par le Parlement européen d'une réglementation visant à mettre un terme aux minerais des conflits avait été présentée comme un cas de politique cohérente en faveur du développement. De nombreuses concessions minières dans des pays pauvres comme la République démocratique du Congo sont en effet exploitées illégalement, quand elles ne sont pas pillées par des groupes rebelles pour acquérir des armes. Ces minerais des conflits peuvent se retrouver ensuite dans les smartphones, tablettes et autres ordinateurs portables vendus librement sur le marché européen et ailleurs dans le monde.

En 2014, la Commission européenne avait proposé un mécanisme d'approvisionnement responsable des minerais issus des régions en conflit et à risque. Ce projet prévoyait une approche volontaire permettant à la vingtaine de raffineries et fonderies européennes, situées en amont de la chaîne de production, de mettre en œuvre une « diligence raisonnable »

39/ CNCD-11.11.11. Rapport 2015 sur l'aide belge au développement. Bruxelles : CNCD-11.11.11, pp. 46-48

permettant d'auto-certifier leur chaîne d'approvisionnement des minerais provenant des régions en conflit (dont la région des Grands Lacs) et pour lesquels l'OCDE a défini un Guide pratique (l'or, le tantale, le tungstène et l'étain). Saisi de la question, le Parlement européen avait décidé d'aller plus loin que la proposition de la Commission. En mai 2015, la plénière du Parlement adoptait un mécanisme contraignant de « devoir de diligence » dans les chaînes d'approvisionnement de ces minerais pour toutes les entreprises concernées – aussi bien en amont (*upstream*) qu'en aval (*downstream*) des chaînes de production, soit 880 000 entreprises européennes utilisant les métaux concernés.

Depuis lors, la discussion en « trilogue » entre le Parlement, le Conseil (réunissant les États membres) et la Commission, en vue de trouver un compromis pour que la législation européenne soit définitivement adoptée, a duré plus d'un an. Les États membres ont malheureusement appuyé la position de la Commission, la majorité d'entre eux ne voulant même pas d'un mécanisme volontaire pour les fonderies et raffineries. Le Parlement, isolé, a toutefois exigé un mécanisme contraignant limité aux entreprises en amont de la chaîne de production (*upstream*). Il en a découlé un compromis très peu ambitieux, annoncé le 16 juin 2016 par la présidence néerlandaise de l'Union européenne : un mécanisme contraignant limité à la vingtaine de raffineries et fonderies européennes, ainsi qu'aux quelques dizaines d'entreprises important ces minerais au-dessus d'un certain volume financier (dont le niveau, qui reste à définir, déterminera combien d'entreprises seront finalement concernées). Si l'accord permet de poser un pas dans la bonne direction, il ne concerne pas les importateurs de produits finis contenant ces minerais commercialisés sur le marché européen, simplement invités à vérifier, sur une base volontaire, que ces produits finis ne contiennent pas des minerais des conflits.

La décision du Parlement européen a donc été partiellement vidée de sa substance et le lien entre commerce des minerais et conflits est finalement loin d'être rompu. Le compromis risque en outre de délocaliser une partie de l'activité économique des quelques entreprises européennes concernées vers d'autres régions du monde. Les rares fonderies européennes seront en effet désavantagées par rapport à leurs concurrents asiatiques, non soumis aux mêmes obligations, puisque les entreprises en aval garderont, elles, le choix de leurs fournisseurs. Il sera donc primordial d'utiliser la clause de révision prévue in extremis dans la réglementation pour en augmenter l'ambition, deux ans après son entrée en vigueur.

Il est incohérent que la Belgique et l'UE mobilisent d'importants moyens financiers et diplomatiques pour promouvoir la paix et le développement en Afrique centrale et dans les autres régions à risque, alors qu'elles tolèrent par ailleurs la commercialisation sur leur marché de produits contenant des minerais qui ont servi à financer les conflits dans cette région. C'est pourquoi un mécanisme contraignant d'approvisionnement responsable des minerais est nécessaire pour l'ensemble de la chaîne de production et de commercialisation, tel que proposé par le Parlement européen en mai 2015.

A close-up photograph of a hand holding a piece of multi-colored fabric over a dark chalkboard. On the chalkboard, there is a simple white chalk drawing of a person's head and shoulders. The hand is positioned as if about to wipe the drawing. The background is the textured surface of the chalkboard.

**ZOOM**

**BILAN ET PERSPECTIVES  
D'UN DEMI-SIÈCLE  
D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

Bien que certains critiquent son manque d'efficacité, l'aide au développement présente un bilan historique globalement positif. Il n'en reste pas moins qu'elle a souvent été détournée de ses objectifs premiers et que plusieurs obstacles à son efficacité subsistent. La montée en puissance de la coopération Sud-Sud nécessite en outre d'adapter les principes d'efficacité et de cohérence pour y intégrer les bailleurs émergents. Plus fondamentalement, le défi consiste à adapter les politiques d'aide aux enjeux mondiaux du 21<sup>e</sup> siècle.

## LES PHASES HISTORIQUES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

L'histoire de l'Aide publique au développement, qui a pris naissance dans les années 1950 après la Seconde Guerre mondiale, a connu plusieurs phases en fonction de l'évolution des relations internationales.

La première phase a coïncidé avec la Guerre froide et les indépendances des pays du tiers-monde. Comme l'a analysé Serge Michailof, l'aide au développement en période de Guerre froide apparut comme un « élément de la politique de containment<sup>40</sup> », qui consistait pour les États-Unis et les autres pays occidentaux à endiguer l'expansion soviétique dans les frontières que l'URSS contrôlait déjà au début de la Guerre froide. Cette réalité fut confirmée par les chiffres : comme l'a constaté Paul Bairoch, du côté des pays bénéficiaires, les montants d'aide les plus élevés durant la Guerre froide « sont atteints soit par des pays "amis", mais dont la stabilité politique ou militaire est précaire, soit par des pays plus ou moins neutres que l'aide est censée empêcher de passer dans l'autre camp<sup>41</sup> ». L'allocation de l'aide au développement au cours de la Guerre froide était ainsi déterminée par des facteurs géostratégiques et visait en priorité à conserver ou attirer dans sa zone d'influence des pays du tiers-monde regorgeant de matières premières stratégiques – à commencer par les hydrocarbures.

**40/** S. Michailof et A. Bonnel, *Notre maison brûle au Sud. Que peut faire l'aide au développement*, Fayard, 2010, p. 72

**41/** P. Bairoch, *Le Tiers-monde dans l'impasse*, Folio, 1992, p. 434

La fin de la Guerre froide – et des enjeux géostratégiques qui en découlaient – déboucha sur la « fatigue des donateurs », qui n'avaient plus d'intérêt à soutenir des dictatures « amies ». C'est pourquoi les montants d'APD chutèrent durant la décennie 1990, passant de 0,33% à 0,22% du RNB des pays donateurs entre 1990 et 1999. L'impact de cette évolution dans les pays les moins avancés fut particulièrement élevé : « En termes réels

et rapportés à la population, l'APD nette en faveur des PMA s'est contractée de 45% dans les années 1990 et est retombée au niveau du début des années 1970<sup>42</sup>. En outre, cette aide en baisse a majoritairement été allouée pour refinancer l'endettement croissant des pays pauvres. Comme l'ont dénoncé Killick et Stevens à la fin des années 1990: «Les créanciers considèrent généralement l'aide comme un élément des recettes publiques qui permet au pays destinataire d'assumer une dette extérieure plus importante. Les pays créanciers prennent d'une main ce qu'ils donnent de l'autre<sup>43</sup>». La deuxième phase de l'aide a ainsi eu pour objectif principal de refinancer la dette des pays en développement dans le contexte des programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale.

L'adoption en septembre 2000 des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) par l'Assemblée générale de l'ONU permet ensuite de revaloriser le rôle de l'aide dans le but de réduire l'extrême pauvreté et d'améliorer les indicateurs sociaux dans les pays en développement. Aux OMD s'ajoutent les enjeux géostratégiques post-11 septembre 2001: la reconstruction des États «fragiles» ou «faillis» (*State Building*) devient un objectif de la lutte anti-terroriste. Le nouveau cadre international des OMD permet d'enregistrer une augmentation de l'aide au développement, majoritairement allouée dans les secteurs de l'éducation et de la santé: l'aide mondiale passe de 53 à 128 milliards USD entre 2000 et 2010.

Depuis lors, les contraintes budgétaires des pays donateurs suite à la crise bancaire de 2008 ont entraîné une stagnation de l'aide mondiale, qui atteignait 131 milliards USD en 2015, soit 0,3% du RNB des pays donateurs – loin de l'objectif de 0,7%. Parallèlement, le basculement du monde a entraîné la montée en puissance de la coopération Sud-Sud, dont le poids est de plus en plus important depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle, venant briser le monopole dont les pays occidentaux ont bénéficié par le passé en matière de financement du développement. La coopération Sud-Sud adopte une approche holistique qui ne considère l'aide que comme un catalyseur d'autres flux de financement du développement, et non comme un vecteur en soi de développement comme l'ont généralement considéré les donateurs du Nord. Cette évolution, qui implique de passer de la notion d'efficacité de l'aide vers celle de l'efficacité du développement pourrait, si elle se confirme, marquer une quatrième phase historique de la coopération au développement.

42/ CNUCED, *Rapport sur les PMA 2000*, Nations unies, 2000, p. 60

43/ T. Killick and S. Stevens, *Assessing the Efficiency of Mechanisms for Dealing with the Debt Problems of Low-Income Countries*, in Z. Iqbal and R. Kanbur, *External Finance for Low-Income Countries*, IMF, 1997, p. 165

## LES CRITIQUES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Depuis quelques années, l'aide au développement fait face à une vague de critiques remettant en cause son efficacité, voire la pertinence de son existence.

Un premier type de critiques ne considère pas seulement l'aide comme inefficace, mais également comme contre-productive. C'est notamment le cas de la thèse de l'« aide fatale<sup>44</sup> » de Dambisa Moyo, selon qui l'aide est responsable de quasiment tous les maux africains : elle est la cause de la corruption, de l'absence de croissance, de l'inflation et même des conflits<sup>45</sup>. Elle insiste : « Si l'aide était simplement inoffensive, si elle se contentait de ne pas faire ce qu'elle prétend faire, ce livre n'aurait pas été écrit. Le problème est qu'elle n'est pas inoffensive, elle est malfaisante. Elle ne fait pas partie de la solution potentielle, elle fait partie du problème. En fait, l'aide est le problème<sup>46</sup>. » C'est pourquoi il faut, selon elle, mettre un terme définitif à l'Aide publique au développement et privilégier le financement du développement par les marchés financiers privés.

Un second type de critiques cible les divergences d'intérêts entre pays donateurs et récipiendaires, impliquant des effets de domination au profit des bailleurs, notamment via les conditions liées aux financements dont dépendent les pays pauvres. C'est ce que souligne Yash Tandon : « Un gouvernement dépendant de l'aide est-il responsable envers son peuple ou envers les donateurs qui le financent ? Les citoyens et citoyennes d'un tel pays ont-ils l'assurance que leurs intérêts seront sauvegardés et qu'ils ne resteront pas subordonnés aux contrôles que les donateurs exercent sur leur propre gouvernement national ? (...) Le développement n'est pas (ne devrait pas être) affaire d'aide et, en tout cas, pas à laisser aux mains des donateurs<sup>47</sup> ».

Enfin, l'approche des « biens publics mondiaux » ne remet pas en cause l'existence de l'aide, mais conteste la focalisation des bailleurs sur l'unique objectif de réduction de l'extrême pauvreté. Jean-Michel Severino affirme ainsi que l'aide présentée « sous le seul angle de la lutte contre la pauvreté est réductrice, ne représente pas la diversité des demandes qui lui sont adressées, et a peu de chances de perdurer avec une crédibilité autre que déclamatoire et publicitaire<sup>48</sup> ». Il prône une réorientation des objectifs de l'aide au service de la résolution des enjeux mondiaux, tels que l'adaptation au changement climatique ou le développement des infrastructures économiques.

Ces critiques provenant d'horizons idéologiques divers ont plongé la coopération au développement traditionnelle dans une profonde crise d'identité. Il en résulte des réformes en vue de « moderniser » l'aide, dans un contexte de restriction budgétaire et de recherche de *value for money*. Certains vont jusqu'à promouvoir un « monde post-aide<sup>49</sup> ». Or si une telle perspective est théoriquement souhaitable – l'aide devenant inutile dans un monde sans pauvreté ni inégalité –, le risque est de confondre la fin et les moyens ; un monde sans aide est certes un objectif à atteindre, mais son arrêt prématuré aurait pour effet de repousser la fin de la pauvreté aux calendes grecques. Car contrairement à ce que pourraient laisser entendre ces critiques, les études de l'impact de l'aide sur le long terme aboutissent à des résultats positifs.

44/ D. Moyo, *L'aide fatale*, J.-C. Lattès, 2009

45/ *Ibid.*, pp. 93-120

46/ *Ibid.*, pp. 92

47/ Y. Tandon, *En finir avec la dépendance de l'aide*, Pambazuka Press/CETIM/South Center, 2009, p. 31

48/ J.-M. Severino, *Refonder l'aide au développement au 21ème siècle*, in *Critique internationale*, n°10, janvier 2001, cité in *Aide au développement : efficace, neutre, désintéressée ?*, CETIM, 2009, p. 77

49/ N.-S. Shulz, *The Third Wave of Development Players*, FRIDE Policy Brief, n°60, novembre 2010

## LE BILAN POSITIF DE L'IMPACT DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

L'analyse de l'impact de l'aide implique de préalablement la replacer dans le contexte plus large du financement du développement. En effet, alors que l'aide représentait 70% des flux financiers Nord-Sud dans les années 1970, elle en représente moins de 15% aujourd'hui, loin derrière les flux d'investissement privé et les transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine. Cela signifie que l'aide ne peut seule être créditée des évolutions positives ou négatives dans les pays en développement. Il n'en reste pas moins que le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté (avec moins de 1,25 USD par jour) a diminué de plus de moitié entre 1990 et 2015, passant de 1,9 milliard à 836 millions – soit 14% de la population des pays en développement, contre près de la moitié en 1990<sup>50</sup>. D'importants progrès ont par ailleurs été enregistrés en matière de santé et d'éducation : le taux de mortalité infantile a été réduit de plus de moitié entre 1990 et 2015, le taux de mortalité causée par le paludisme a baissé de 60% entre 2000 et 2015 et le nombre d'enfants n'ayant pas accès à l'école primaire a diminué de près de moitié entre 2000 et 2015<sup>51</sup>. Il est dès lors difficile de conclure à un bilan exclusivement négatif de l'impact de l'aide au développement.

En outre, les études sur l'impact à long terme de l'aide sur le développement économique et social aboutissent à des résultats positifs. À l'opposé de la thèse de l'« aide fatale » défendue par Moyo, uniquement à charge et dénuée de toute méthode scientifique, l'étude d'impact de quatre décennies d'aide au développement réalisée par Arndt, Jones et Tarp aboutit à des conclusions bien différentes : « L'aide a au cours des 40 dernières années stimulé la croissance, favorisé le changement structurel, amélioré les indicateurs sociaux et réduit la pauvreté<sup>52</sup>. » L'aide allouée au renforcement du capital humain – à commencer par le soutien à la santé – stimule le développement économique. Les analyses d'impact sur la période 1970-2007 démontrent qu'un flux moyen annuel de 25 USD d'aide par habitant a permis de réduire la pauvreté de 6,5% et d'accroître les investissements de 1,5%, le taux de croissance du PIB de 0,5%, l'espérance de vie de 1,3 ans et le taux moyen de scolarisation de 0,4 an<sup>53</sup>.

L'histoire de l'aide comporte d'ailleurs de véritables *success stories*, dont les plus remarquables ont été la Corée du Sud et Taiwan, qui ont utilisé l'aide extérieure pour renforcer leurs capacités productives, augmenter les revenus des populations et se muer en « nouveaux pays industrialisés ». *A contrario*, la coupure de l'aide vis-à-vis du Congo-Zaïre en 1990, suite à la rupture entre Mobutu et ses anciens parrains, a débouché sur de longues années de récession et de conflits. Ces expériences contrastées démontrent que l'aide n'est pas synonyme de régression, alors que son arrêt ne signifie en rien la garantie de jours meilleurs pour les pays concernés.

50/ ONU, *Objectifs du millénaire pour le développement. Rapport 2015*, Nations unies, 2015, p. 4

51/ *Loc. Cit.*

52/ C. Arndt, S. Jones and F. Tarp, *Assessing Foreign Aid's Long-Run Contribution to Growth and Development*, in *World Development*, vol. 69, 2015, pp. 6-18

53/ C. Arndt, S. Jones and F. Tarp, *Aid Effectiveness: Opening the Black Box*, Wider Working Paper 44, 2011

## LES NOUVEAUX OBJECTIFS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Si l'aide au développement n'est pas la panacée, son impact sur les indicateurs économiques et sociaux des pays bénéficiaires est néanmoins globalement positif. Cela ne doit pas masquer les nombreux obstacles à une aide efficace : les effets de dépendance, les conditionnalités contre-productives, la multiplicité des donateurs ayant des vues et des pratiques différentes sont autant de facteurs négatifs. En outre, l'impact positif de l'aide peut être contrecarré par les effets contraires d'autres politiques internationales dans les pays en développement : le soutien à l'agriculture familiale peut par exemple être annihilé par des politiques commerciales mettant en concurrence les paysans du Sud avec les produits à bas prix des firmes agroalimentaires du Nord.

C'est pourquoi il est indispensable pour l'efficacité du développement de respecter les principes d'efficacité de l'aide et de cohérence des politiques en faveur du développement (CPD), qui ont progressivement gagné de la place dans les débats sur le développement, au point de faire aujourd'hui partie du cadre officiellement reconnu dans la plupart des pays donateurs, y compris la Belgique. Toutefois, pour qu'ils soient adaptés au monde multipolaire, ces principes, jusqu'ici définis dans le cadre restreint de l'OCDE, devraient être négociés et appliqués dans un cadre plus large intégrant les bailleurs émergents du Sud.

Il est également nécessaire d'adapter les politiques d'aide au développement aux nouveaux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle. Les Objectifs de développement durable (ODD), adoptés en 2015, offrent un cadre international ambitieux qui inclut les enjeux des inégalités et de la transition vers des modes de production et de consommation durables. Le financement de l'adaptation aux changements climatiques, la reconstruction des États fragiles, la transition vers des économies sans carbone ou l'éradication des grandes pandémies représentent des enjeux majeurs auxquels l'aide au développement peut contribuer.

Une telle perspective nécessite évidemment de garantir une quantité suffisante d'aide disponible. Les débats sur l'efficacité de l'aide ont eu tendance à minimiser l'enjeu de sa quantité. Autant il est légitime de rechercher une allocation efficace de l'aide, autant cette efficacité dépend de l'existence de moyens suffisants et prévisibles, afin d'être en capacité de soutenir des stratégies de développement à long terme<sup>54</sup>. C'est pourquoi un préalable à la mobilisation d'une aide efficace consiste à respecter l'engagement d'allouer 0,7% du RNB des pays donateurs en Aide publique au développement.

**54/** Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Le développement économique en Afrique, Doublement de l'aide : Assurer la grande poussée*, New York et Genève, Nations unies, 2006



# RECOM- MANDATIONS

– Enrayer la baisse de l'aide belge et établir un plan de croissance budgétaire menant à l'objectif de 0,7% du RNB en Aide publique au développement.

– Adopter une stratégie globale adaptée au contexte spécifique des États fragiles, dont la définition de critères et de méthodes pour l'utilisation efficace et cohérente de la sélectivité démocratique de l'aide dans des pays faisant face à des problèmes récurrents de gouvernance.

– Garantir une programmation conjointe efficace au niveau européen et mieux communiquer sur les complémentarités et synergies opérées dans ce cadre.

– Maintenir l'engagement de consacrer 15% de l'aide belge à l'agriculture, en privilégiant le soutien à l'agriculture familiale.

– Mettre en place des mesures garantissant une division optimale des tâches entre la DGD et la future BDA, ainsi qu'une adaptation du cadre légal pour favoriser la mobilité du personnel entre les deux institutions.

– Éviter toute instrumentalisation de l'aide pour des intérêts autres que le développement durable et faire dans ce but de la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD) le principe prioritaire des politiques internationales de la Belgique.

– Assurer que le soutien au secteur privé dans les pays en développement respecte les normes sociales et environnementales, vise en priorité les PME locales et le travail décent et soit adapté au contexte spécifique des États fragiles.

– Former le personnel de la DGD et de la future BDA aux enjeux du renforcement des capacités des pays partenaires pour améliorer le cadre légal permettant de maximiser le caractère développemental des investissements privés.

– Adopter une Note stratégique sur la place et le rôle de la coopération non-gouvernementale au sein de la Coopération belge, en concertation étroite avec les structures représentatives des ONG et des autres organisations de la société civile.

– Promouvoir une simplification administrative pour les nouveaux programmes de coopération non-gouvernementale.

– Renforcer le continuum « urgence, réhabilitation, développement » dans les États fragiles et post-conflits, ainsi qu'en cas de catastrophe naturelle.

– Assurer le bon fonctionnement des nouveaux instruments de CPD mis en place (AIR, commission interdépartementale, conseil consultatif et ressources humaines au sein de l'administration).

– Créer une Conférence interministérielle sur la CPD, ou à tout le moins une commission *ad hoc* au sein de la Conférence interministérielle de politique extérieure, pour insuffler une dynamique politique intégrant tous les gouvernements concernés.

– Adopter un plan d'action pour atteindre les Objectifs de développement durable en Belgique et dans les pays partenaires.

# LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

|                      |  |
|----------------------|--|
| <b>AAAA</b>          | Agenda d'Addis-Abeba pour l'action   |
| <b>ACC</b>           | Analyse contextuelle commune   |
| <b>ACP</b>           | Afrique, Caraïbes, Pacifique   |
| <b>AIR</b>           | Analyse d'impact de la réglementation  |
| <b>ANG</b>           | Acteur non gouvernemental  |
| <b>APD</b>           | Aide publique au développement   |
| <b>APE</b>           | Accord de partenariat économique   |
| <b>APEFE</b>         | Association pour la promotion de l'éducation<br>et de la formation à l'étranger  |
| <b>ARES</b>          | Académie de recherche et d'enseignement supérieur<br>(fédération des établissements d'enseignement supérieur<br>de la Fédération Wallonie-Bruxelles) |
| <b>BDA</b>           | Belgian Development Agency   |
| <b>BIO</b>           | Société belge d'investissement pour les pays en développement  |
| <b>CAD</b>           | Comité de l'aide au développement de l'OCDE  |
| <b>CEDEAO</b>        | Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest   |
| <b>CGRA</b>          | Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides   |
| <b>CIPE</b>          | Conférence interministérielle de la politique extérieure   |
| <b>CNCD-11.11.11</b> | Centre national de coopération au Développement-11.11.11   |
| <b>COP</b>           | Conference of the Parties, Conférence des Parties  |
| <b>CPD</b>           | Cohérence des politiques pour le développement   |
| <b>CSC</b>           | Cadre stratégique commun   |
| <b>CTB</b>           | Coopération technique belge  |
| <b>DGD</b>           | Direction générale de la Coopération au développement  |

|                |   |
|----------------|---|
| <b>EAC</b>     | Communauté d'Afrique de l'Est   |
| <b>EUR</b>     | Euro  |
| <b>Fedasil</b> | Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile                       |
| <b>FMI</b>     | Fonds monétaire international   |
| <b>IDA</b>     | International Development Association                                       |
| <b>OCDE</b>    | Organisation pour la coopération et le développement économiques            |
| <b>ODD</b>     | Objectifs de développement durable  |
| <b>OMC</b>     | Organisation mondiale du commerce   |
| <b>OMD</b>     | Objectifs du Millénaire pour le développement                               |
| <b>ONG</b>     | Organisation non gouvernementale  |
| <b>ONU</b>     | Organisation des Nations Unies  |
| <b>PMA</b>     | Pays les moins avancés  |
| <b>PPP</b>     | Partenariat public-privé  |
| <b>RNB</b>     | Revenu national brut  |
| <b>SADC</b>    | Communauté de développement d'Afrique australe                              |
| <b>SPF</b>     | Service public fédéral  |
| <b>SPG+</b>    | Système de préférences généralisées   |
| <b>URSS</b>    | Union des républiques socialistes soviétiques                               |
| <b>USA</b>     | United States of America  |
| <b>USD</b>     | Dollar des États-Unis   |
| <b>VLIR</b>    | Vlaamse Interuniversitaire Raad   |
| <b>WVOB</b>    | Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking<br>en Technische Bijstand |



CNCD-11.11.11

**CNCD** **11.11.11**  
UN COMBAT DE PLEINS DROITS

quai du commerce 9 à 1000 bruxelles / 02 250 12 30  
publications@cncd.be / www.cncd.be/-Publications-

 FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT **.be**

Éditeur responsable : Arnaud Zacharie, Quai du commerce 9 à 1000 Bruxelles